LA

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

RACCOLTA COMPLETA

CONTENENTE

LE DECISIONI TUTTE DELLA SEZIONE IV DEL CONSIGLIO DI STATO

LE DECISIONI E SENTENZE PIÙ IMPORTANTI

DELLA CORTE DEI CONTI E DELLA CORTE DI CASSAZIONE

IN MATERIA CONTABILE ELETTORALE E DI COMPETENZA

ED

ALCUNE MONOGRAFIE RELATIVE A QUESTIONI AMMINISTRATIVE

DIRETTORE

AVVOCATO **BIAGIO LOMONACO**

Patrocinante presso la Cassazione.

CONSIGLIO SCIENTIFICO

AVV. G. **DELLA ROCCA**
Deputato al Parlamento

PROF. AVV. B. **GRIMALDI**
Deputato al Parlamento

AVV. V. **SANSONETTI**
Prof. di dir. nell'Università di Roma

AVV. E. **DEODATI**
Senatore del Regno

AVV. S. **FROLA**
Deputato al Parlamento

VOLUME IV — ANNO 1893

Ufficio di Direzione e d'Amministrazione
Roma, Corso Vittorio Emanuele, N. 102

ROMA

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

1893

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA.

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE IV.
(Decisione 7 gennaio 1893, n. 1).
Presidente SPAVENTA — *Relatore* BONASI.

Pia Casa di Ricovero di Treviso (avv. Piazza) — G. P. A. di Treviso e Intendente di Finanza.

Rimborso allo Stato per spese di mantenimento degl'inabili al lavoro – Differenza fra avanzi e fondo di cassa — Fondo di derrate da comprendersi negli avanzi — Pagamento da parte del Pio Istituto a titolo di rimborso e non di anticipazione — Diritto dello Stato sugli avanzi del 2° semestre di ciascun anno.

L'avanzo, che a termini degli articoli 14 e 25 del R. Decreto 19 novembre 1889 dev'essere erogato pel rimborso allo Stato delle spese da esso anticipate pel mantenimento dei mendici inabili al lavoro, è quello che risulta dalla differenza della rendita sulla spesa dell'esercizio del Pio Luogo, non già il fondo o avanzo di cassa che rappresenta la eccedenza di tutte le somme a qualunque titolo riscosse, e così non un sopravvanzo di rendite ma una realizzazione di capitali. Se un vero e proprio avanzo si è verificato nello esercizio di un anno della Pia Casa, non si può per ciò solo ritenerla obbligata a prestare il rimborso per tutte le spese sostenute dallo Stato così nel secondo semestre di quell'anno, come nel primo del successivo (1).

Il pagamento dovuto allo Stato dagli Istituti pel mantenimento dei mendici inabili al lavoro deve effettuarsi, a

(1) Richiamiamo l'attenzione dei nostri lettori su questa importantissima decisione, perchè oltre di offrire ancora una prova di quella varietà e ricchezza di materia demandata alla Sezione IV, che rende interessantissima la sua giurisprudenza, attesta ancora la grande equanimità ed indipendenza della Suprema Magistratura amministrativa nello estimare le ragioni sia del Governo, sia degli altri Enti, e sia dei privati cittadini. Questa decisione in modo mirabile spiana la via per la risoluzione di quelle svariate questioni, che si riannodano alle istituzioni di pubblica beneficenza, e che interessano tutte le Provincie e tutti i Comuni d'Italia.

Infatti le questioni, in una materia nuova e non poco difficile, sono studiate con diligenza e carattere discretivo, che onora quell'alta magi-

termini dell'art. 14 del R. Decreto 1889, cogli avanzi che si verificano in seguito all'approvazione per parte dell'autorità tutoria dei loro bilanci consuntivi.

Per gli articoli 24 e 25 del succitato Decreto, codesto pagamento deve farsi in via di rimborso *e non di* anticipazione; *non coincidendo l'anno amministrativo finanziario delle Opere Pie coll'anno finanziario dello Stato, gli avvanzi dello esercizio di un anno di un' Opera Pia non possono servire che al rimborso delle spese anticipate dallo Stato in quell'anno, giacchè se si erogassero a rifondere anche le spese sostenute dallo Stato nel 1° semestre dell'anno successivo, il pagamento si farebbe dalla Pia Casa non più a titolo di* rimborso *ma di* anticipazione.

Il diritto dello Stato essendo limitato a ripetere il rifacimento delle spese sostenute in via di rimborso, *pel dispendio sopportato nel 1° semestre dell'anno successivo, esso non ha diritto a rivalersi che sugli avanzi del bilancio consuntivo del Pio Istituto relativi al medesimo, ed ove in questo semestre nessuno avanzo si avverasse, l'azione che allo Stato competerebbe per quel semestre di fronte alla Pia Casa rimane frustrata.*

La rimanenza di generi alla fine di un anno equivale necessariamente ad un risparmio di rendita, e costituisce un vero e proprio avanzo.

Attesochè in relazione alla questione proposta dal ricorso se nel bilancio consuntivo dell' esercizio 1890 della Pia Casa di ricovero di Treviso siasi verificato quell'avanzo, che a termini degli articoli 14 e 25 del R. Decreto 19 novembre 1889 dev' essere erogato pel rimborso allo Stato delle spese da esso anticipate pel mantenimento dei mendici

---

stratura. Queste questioni sono principalmente tre: 1ª Quali sono gli *avanzi*, che, secondo il decreto 19 novembre 1889, n. 6535, sono destinati per il *rimborso* allo Stato delle somme anticipate per il mantenimento dei mendicanti. 2ª Se in questi *avanzi* possa comprendersi il *valore delle provviste di generi* eccedenti il bisogno di un *anno* e costituenti un *fondo* alla fine del medesimo anno, che dà luogo ad un'economia di spesa nel successivo esercizio. 3ª Se l'*avanzo* di un anno possa prestarsi al *rimborso* della spesa del 1° semestre dell'anno successivo congiunta a quella del 2° semestre dell'anno cui ci riferisce l'*avanzo* medesimo, considerata la differenza dei periodi dell'anno finanziario dello Stato e dei Luoghi pii.

La 4ª Sezione ha ritenuto che per *avanzo* applicabile ai *rimborsi* sopraddetti non poteva intendersi il denaro rimasto in cassa alla fine dell'anno. La distinzione fra *fondo o avanzo di cassa* e l'*avanzo* costi-

inabili al lavoro, l'assunto dell'Amministrazione della Pia Casa ricorrente è evidentemente destituito di fondamento.

Il ricorso a buon diritto sostiene, che l'avanzo contemplato dai citati articoli è quello che risulta dalla differenza della rendita sulla spesa dell'esercizio del Pio Luogo e che costituirebbe per l'Amministrazione un risparmio da doversi impiegare in aumento del patrimonio, non già il fondo o avanzo di cassa che rappresenta la eccedenza di tutte le somme a qualunque titolo riscosse, sui pagamenti a qualsivoglia titolo fatti durante l'esercizio; poichè l'avanzo di cassa può rappresentare riscossioni di capitali, affrancazione di livelli, prezzo di vendite di immobili e simili, e così non un sopravvanzo di vendite, ma realizzazioni di capitali o trasformazioni della sostanza patrimoniale dell'ente. Ma dagli stessi calcoli che il ricorso istituisce, risulta manifestamente che dal suo assunto, teoricamente esatto. nessuna deduzione può trarre, che nella specie giustifichi il suo reclamo.

Il ricorso infatti intanto riduce la eccedenza della rendita sulla spesa dell'esercizio 1890 della Pia Casa a sole lire 718.09, in quanto ammettendo la intera cifra delle rendite ordinarie, segnata in bilancio in lire 52,343.81, riduce poi le rendite avventizie, nel bilancio stesso annotate in lire 14,064. 66, a sole lire 988. 55, e ciò eliminando due

---

tuito dall'eccedenza della rendita sulla spesa è scientifica, e tecnicamente si dice che l'*avanzo* nel primo senso è *finanziario* e nel secondo *economico*. Ognuno comprende che il risultamento di cassa è in gran parte *accidentale*, e che il concetto della legge essendo quello di non compromettere con i *rimborsi* della specie le forze economiche rispetto agli altri scopi dell'Opera pia, non può riferirsene al *resto di cassa*. Tale principio non era neppure contestato dalla Giunta P. A., che per questo avea dedotto dal *fondo di cassa*, per stabilire l'*avanzo*, i resti *passivi* ed aggiunto quelli *attivi*. Ora per riuscire nell'intento di trovare nel conto dell'Istituto un *avanzo* risultante della differenza fra rendite e spese, *due metodi* si possono tenere. Col primo sistema, che fu quello seguito dalla Giunta P. A., partendo dal *fondo di cassa*, si debbono dedurre le somme relative a realizzazione di capitali ecc., e magari anche a prestiti, più i *resti passivi* per spese non pagate integralmente, e si possono aggiungere i resti *attivi* di più o meno certa esazione. Col secondo sistema si costituisce un bilancio nuovo separato delle rendite e spese dell'anno, ed allora restano esclusi i *fondi di cassa* del conto finanziario, come avea fatto il Luogo pio, ed ha ripetuto la decisione. Questo metodo è più semplice, e si presta meglio a distinguere l'*avanzo*, esercizio per esercizio, mentre coll'altro i risultati di un esercizio si cumulano coi precedenti a cagione dei normali *riporti* di anno in anno. Lodiamo quindi la decisione per essersi attenuta al secondo sistema.

Quanto alla questione se negli *avanzi* si possono comprendere i *generi* acquistati e non consumati, è vero bensì che quando si discorre

partite l'una di lire 4373. 46 (generi in essere alla fine dell'anno) l'altra di lire 8702. 85 (fondo di cassa). Ma se di coteste due eliminazioni quella del fondo di cassa può essere legittima, appunto perchè, come si è di sopra avvertito, potrebbe risultare non da avanzi, o almeno non da soli avanzi di rendita, ma da trasformazioni patrimoniali, non così legittima può ritenersi l'altra dei generi in essere alla fine d'anno, giacchè questa rimanenza, che in sostanza si risolve in una parte di rendita erogata bensì in provviste, ma non consumata, equivale necessariamente ad un risparmio di rendita, e costituisce un vero e proprio avanzo. E siccome questo avanzo, valutato in bilancio a lire 4373. 46 unito a quello di lire 718. 09 che il ricorso stesso ammette, di gran lunga eccede l'importo totale delle anticipazioni fatte dallo Stato nell'esercizio 1890-91, così senza che occorra di procedere a calcoli ulteriori, è manifesto come si versi nel caso in cui la Pia Casa non può per difetto di avanzi sottrarsi all'obbligo del rimborso.

Atteso che per altro se un vero e proprio avanzo si è verificato nell'esercizio del 1890 della Pia Casa ricorrente, non si può perciò solo ritenerla tenuta a prestare il rimborso in tutta la estensione in cui le fu addossato dalla R. Intendenza di Finanza, vale a dire per le spese soste-

---

di avanzi si suole intendere di *denaro* e non di *generi*, ma è pure da considerare che nel conto della Pia Casa di Treviso i *generi* erano bilanciati con il *denaro*. Dippiù la decisione è andata alla sostanza con questo criterio di pareggiamento, nè deve aver trascurato un argomento della contestazione, quello cioè che, escludendo le *provviste* le Amministrazioni potrebbero invertire in esse gli *avanzi* che si presentano verso la fine dell'anno, ed in tal modo riuscirebbe loro facilmente di eludere la legge.

Infine quanto alla 3ª questione, a parte il definire *anticipazione* o no il *rimborso* del 1891 applicato al bilancio del 1890, ci sembra che convenientemente la decisione abbia affermato il principio, che l'*avanzo* di ciascun anno debba prestarsi ai *rimborsi* di spese relative allo stesso anno senza confusione di esercizi, lasciando così senza debito le Amministrazioni per quegli anni nei quali gli *avanzi* non ci sono, o sono insufficienti all'integrale *rimborso* della sostenuta spesa. Diversamente i crediti dello Stato si potrebbero pure cumulare, e distruggere le economie verificatesi in qualunque tempo. È bene inteso però che la diversità del periodo di esercizio non impedisce allo Stato di domandare il *rimborso* alle Amministrazioni per l'intero anno solare, salvo a contabilizzare per sè spese e rimborsi secondo la regola dell'esercizio, che abbraccia la metà di due anni.

Con queste osservazioni, che sono lodi, noi accompagniamo la decisione della 4ª Sezione del Consiglio di Stato, che come abbiamo premesso ha molta importanza e per la novità del caso e per l'interesse che desta la sostanza destinata alle Opere di Beneficenza. V. T.

nute dallo Stato così nel 2° semestre del 1890 come pel primo del 1891.

Infatti il pagamento dovuto allo Stato dagli Istituti specificati dalla legge o dai regolamenti pel mantenimento di mendici inabili al lavoro, deve effettuarsi, a termini dell'articolo 14 del R. Decreto 1889, cogli avanzi che si verificano in seguito all'approvazione per parte dell'autorità tutoria dei loro bilanci consuntivi. E poichè pel testuale disposto degli articoli 24 e 25 del Decreto stesso, cotesto pagamento deve farsi in via di *rimborso* e non di *anticipazione*, è ovvio che non coincidendo l'anno amministrativo e finanziario delle Opere Pie coll'anno finanziario dello Stato, gli avanzi dell'esercizio 1890 della Pia Casa ricorrente non possono servire che al rimborso della spesa anticipata dallo Stato nel secondo semestre di quell'anno; giacchè se si erogassero nel rifondere allo Stato anche la spesa da esso sostenuta nel 1° semestre 1891, il pagamento, per questa parte, si farebbe dalla Pia Casa, non più a titolo di rimborso, ma in via di anticipazione sugli avanzi che eventualmente fossero per verificarsi nel consuntivo del 1891.

Attesochè non si tratta altrimenti di una semplice questione di forma, poichè il diritto dello Stato essendo per legge limitato a ripetere il rifacimento delle spese sostenute *in via di rimborso*, pel dispendio sopportato nel 1° semestre 1891, esso non ha diritto a rivalersi che sugli avanzi, che si verifichino nel bilancio consuntivo del Pio Istituto relativo al medesimo anno 1891, ed ove in questo nessun avanzo per avventura si avverasse, l'azione che allo Stato competerebbe, per questo semestre, di fronte alla Pia Casa rimarrebbe frustrata.

Attesochè pertanto è da accogliersi parzialmente il relativo assunto del ricorso nel senso, che sugli avanzi verificatisi nel bilancio dell'esercizio 1890 della Pia Casa, essa non sia tenuta che a rimborsare le spese anticipate dallo Stato nel secondo semestre di detto anno.

Atteso quanto alle spese che, fatta anche astrazione della reciproca soccombenza essendo in causa la pubblica Amministrazione per sostenere un proprio provvedimento non è il caso di ordinarne la rifusione.

Per questi motivi, revoca la decisione della Giunta P. A. di Treviso del 21 luglio 1892 e la deliberazione della Intendenza di finanza della Provincia del 26 marzo dello

stesso anno, in quanto hanno dichiarato tenuta la Pia Casa di ricovero ricorrente, a rimborsare cogli avanzi verificatisi nel bilancio consuntivo dell'esercizio 1890 le somme anticipate dallo Stato anche nel semestre 1° gennaio-30 giugno 1891 pel ricovero nell'ospedale di Treviso dei mendici di quel Comune.

Rigetta il ricorso della Pia Casa contro la decisione e la deliberazione anzidette in quanto dichiararono tenuta essa Pia Casa a rimborsare allo Stato su gli avanzi avveratisi nel bilancio consuntivo dell'esercizio 1890 le spese da lui al sopradetto titolo anticipate nel semestre 1° luglio-31 dicembre 1890.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1893, n. 8).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* SEMMOLA.

Opera pia Genesi di Prato Sesia — Ministero dell'interno ed altri.

Istituzioni di beneficenza — Concentramento — Mancanza di proposta — Articolo 56 della legge 17 luglio 1890.

Il concentramento delle istituzioni di beneficenza nella Congregazione di carità, può aver luogo anche in difetto di proposta del Consiglio comunale e della stessa Congregazione. (1)

Anche ammettendo che le parole « sono di regola concentrate » adoperate dall'art. 56 della legge 17 luglio 1890 contengano un precetto assoluto, ma bisogna, ed in questo caso basta, riconoscere che importano certamente la sanzione di una norma generale, alla quale si ha l'obbligo preciso di uniformarsi sempre quando non ostino quelle speciali condizioni, a cui si riferisce il successivo art. 60 e che giustifichino un'eccezione. (2)

---

(1) Come la Sezione ha considerato, il difetto di proposta per parte del Consiglio comunale e della Congregazione di carità non potrebbe essere una ragione di nullità del Regio decreto, poichè la proposta dei corpi locali tanto non è la base necessaria dei provvedimenti di concentramento e di raggruppamento che può mancare affatto, senza che perciò rimanga arrestata od impedita l'applicazione delle riforme ordinate dalla legge. Infatti l'art. 63 prevede espressamente il caso, nel quale non solo i Consigli comunali e le Congregazioni di carità non prendano l'iniziativa, ma anche le Giunte provinciali amministrative non diano il loro parere, e dispone che in questo caso « *in seguito a relazione del Prefetto e sentito il Consiglio di Stato sarà provveduto con Decreto reale.* »

(2) Il ricorso crede in sostanza che si riscontrino queste speciali

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1893, n. 6).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Opera Pia Cappella e Patrimonio Fingh (avv. De Bernardis) — Congregazione di Carità di Napoli e Ministero dell'Interno.

Istituzioni per maritaggi — Art. 54 e 56 della Legge 17 luglio 1890 — Concentramento delle istituzioni di pubblica beneficenza nella Congregazione di carità — Doti per maritaggi — Adempimento delle condizioni volute dal testatore per parte della Congregazione di carità.

Concesso pure che le istituzioni per maritaggi non possano dirsi propriamente istituzioni elemosiniere nè sieno contemplate dall'art. 54 della Legge 17 luglio 1890, però per la generica disposizione dell'art. 56 lett. A, che di regola concentra nella Congregazione di carità le istituzioni di pubblica beneficenza, che non abbiano una rendita netta superiore a L. 5000, non è escluso che possono esservi concentrati anche gl'istituti dotalizî a seconda dei casi speciali.

---

condizioni nelle peculiari modalità della beneficenza esercitata dall'Opera pia Genesi, la quale non distribuisce sussidi ed elemosine ai poveri come tali; ma soccorre i poveri in quanto sono infermi, o convalescenti, o sono divenuti inabili. Ma in verità, come si soggiunge nella decisione, questo assunto apparisce chiaramente escluso dalla legge, se, a non dir altro, si ponga mente al disposto dell'art. 55; il quale nel designare gli scopi, ai quali debbono *preferibilmente* essere destinate le rendite delle Opere pie elemosiniere concentrate nella Congregazione di Carità, contempla esplicitamente sotto la lettera *a: il concorso al mantenimento degli individui inabili al lavoro privi di mezzi di sussistenza,* e sotto la lettera *e: il soccorso e l'assistenza dei malati poveri a domicilio.* Se la legge intende che le Congregazioni di carità esercitino a preferenza quella forma di beneficenza, che è propria dell'Opera pia Genèsi, non può assolutamente aver inteso nel tempo stesso che sia lecito invocare la detta forma per evitare l'applicazione dell'art. 56; anzi potrebbe dirsi che nel caso l'applicabilità dell'art. 56 sia confortata anche dalle disposizioni dell'art. 55. Si aggiunga che dagli art, 7 e 24 del regolamento amministrativo 5 settembre 1864 dell'Opera pia Genèsi risulta che la Congregazione di carità di Prato Sesia già esercita nella indicata forma la beneficenza, sicchè si è stabilito il modo di prevenire ed escludere la possibilità che gli stessi poveri ricevino due volte i soccorsi medesimi. Dunque non solo per le disposizioni della legge, ma anche per le circostanze di fatto risultanti dai documenti non apparisce fondata la supposizione che il regolare adempimento delle opere di beneficenza esercitate dall'Opera pia Genèsi rimarrebbe compromesso dal concentramento; e, così essendo, è ovvia la conseguenza che mancano le speciali condizioni richieste per astenersi legittimamente dall'applicare al caso la norma generale dell'articolo 56.

Così quando le doti per maritaggi sieno talmente esigue da non giustificare un'amministrazione distinta e separata, e quando le condizioni volute dal testatore per il conferimento delle doti stesse sieno tali che agevolmente e senza pregiudizio possano essere adempiute dalla Congregazione di carità.

Attesochè il ricorrente sostenga che l' Opera Pia Fingh non è una istituzione di pubblica beneficenza nel senso della legge, ma una modestissima Opera Pia, che sebbene conferisce dei soccorsi a titolo di maritaggi e dia delle sovvenzioni ai poveri, pure ha per scopo principale secondo il fondatore l'insegnamento della dottrina cristiana.

Attesochè mentre per i documenti prodotti non può dubitarsi che l'Opera Pia di cui si tratta ebbe vita legale col reale decreto dei 16 gennaio 1797, è non meno certo che essa, per quanto modestissima, è una istituzione pubblica di beneficenza, impiegando le sue rendite non ad esclusivo beneficio di certe e determinate famiglie e di persone individualmente e tassativamente chiamate, sibbene a favore di un genere di bisognosi reclutati fra il popolo di una o più parrocchie senza altra distinzione se non quella di trovarsi in certe determinate condizioni personali, possibili in tutti.

Attesochè è pure dagli atti risultato che alle opere di pietà e di religione e specialmente per l'esercizio della dottrina cristiana erano destinate le rendite del casamento attaccato alla cappella gentilizia sotto il titolo di S. Maria della Purità spettante al fondatore sig. Pasquale Fingh, e che per l'insegnamento della dottrina stessa era assegnato un locale terreno di detto casamento.

Attesochè sia pure emerso che con sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria del 26 maggio 1875 la suddetta cappella fu dichiarata soppressa in virtù delle leggi eversive del 1867, e che il casamento di cui sopra, fu rivendicato dagli eredi del fondatore predetto.

Attesochè se è da deplorarsi che trattandosi di un onere reale quale era la spesa per l'insegnamento della dottrina cristiana che nulla aveva di riprovato dalla legge e non fosse esso fatto valere o riconosciuto a carico degli eredi rivendicanti, è indubitato però che il fatto della pro-

secuzione dell'insegnamento stesso per parte dell'opera pia rimasta, ed eseguita nella piccola chiesa o cappella al Vico Cappella Vecchia a Chiaia annessa al fabbricato rivendicato dagli eredi, (oggi abbandonata dai padroni e mantenuta colle sole oblazioni dei fedeli) non legittima la continuazione dell'assegno neppur in lire 50 annue così ridotte dagli amministratori allo scopo di far proseguire lo insegnamento di cui sopra; imperocchè sebbene sia vero che lo spirito del testatore nello assegnare le rendite maggiori cioè quelle del casamento, fosse principalmente cotesto, e lo intendimento degli amministratori nel continuare l'insegnamento della dottrina cristiana sia stato unicamente quello di mantenere in qualche modo un'opera pia ordinata dal testatore nelle sue precipue disposizioni, tuttavolta non è meno certo che cessato per forza maggiore il cespite assegnato a cotesto fine, veniva anche a cessare la obbligazione della spèsa a carico dell'opera pia rimasta, e nel Governo del Re quella di riconoscerla, non potendosi nè dovendosi confondere con gli oneri annessi alle rendite del casamento, gli altri pur voluti dal testatore ed aventi scopi differenti, e fra questi ultimi sono da notare appunto i sussidi per maritaggi ed altre piccole sovvenzioni ai poveri, le quali erogazioni dipendono da altre disposizioni distinte e separate del testatore.

Attesochè, tutto ciò premesso, rimanga sin adesso a vedere se l'Opera Pia Fingh rispetto a siffatte residuali specie di beneficenza debba mantenersi come opera pia autonoma o possa l'amministrazione di lei concentrarsi nella Congregazione di Carità locale siccome avrebbe disposto il decreto reale 3 aprile 1892 impugnato.

Atteso, intorno a tali indagini, che concesso pure che l'istituzioni per maritaggi non possano dirsi propriamente istituzioni elemosiniere, nè sieno per ciò contemplate dallo art. 54 della legge 17 luglio 1890, non è però meno vero che per le generiche disposizioni dell'art. 56 lettera *A*, che di regola concentra nella congregazione di carità le istituzioni pubbliche di beneficenza, che non abbiano una rendita netta superiore a lire 5,000, non è escluso che possono esservi concentrati anche gl'istituti dotalizi a seconda delle specialità dei casi e delle circostanze; e così a causa di esempio quando le doti per maritaggi sieno talmente esigue da non giustificare un'amministrazione distinta e

separata, e quando le condizioni volute dal fondatore per il conferimento delle doti stesse sieno tali che agevolmente e senza pregiudizio degli interessati possano essere adempite anche dalla congregazione di carità.

Attesochè nel caso che ci occupa quantunque l'amministrazione Pia Fingh costi attualmente ben poco siccome risulta dai bilanci prodotti, pure considerato che tutto il patrimonio rimasto all'opera pia stessa si restringe alla rendita di L. 775 circa; che le doti sarebbero stabilite in soli 12 ducati per ciascuna, che esse debbono conferirsi a fanciulle orfane di padre e di madre o almeno di padre, appartenenti alla Sezione di Chiaia e alla parrocchia di S. Anna di palazzo senz'altra condizione, questa Sezione IV del Consiglio di Stato non trova improvvida e molto meno illegale la concentrazione dell'opera pia Fingh nella Congregazione di Carità locale ordinata col decreto reale 3 aprile 1892; per la qual cosa ritiene non potersi accogliere il ricorso proposto dagli amministratori dell'opera pia stessa.

Per questi motivi la Sezione IV, pronunziando definitivamente, dichiara non essere luogo ad accogliere il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1893, n. 4).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di S. Anastasia (Avv. Sergio) — G. P. A. di Napoli e Società per la ferrovia di Napoli.

Deliberazioni della G. P. A. per la iscrizione di spese nel bilancio di un Comune — Rimedio per impugnarle — Art. 28 della legge 2 giugno 1889.

Sono da considerarsi come atti spesi nello esercizio dell'autorità tutoria, le deliberazioni con che la Giunta provinciale amministrativa manda ad iscrivere nel bilancio di un Comune le rate di sussidio, al quale il Comune stesso erasi già obbligato di concorrere per la costruzione di una ferrovia, prelevando le somme dal fondo di riserva (1).

(1) La Sezione ha considerato: che con quell'atto la Giunta provinciale amministrativa intendeva prevalersi delle facoltà, che le venivano attribuite dagli articoli 170 e 171 della legge Comunale e Provinciale poste in relazione con l'articolo 145 n. 7. Difatti la Giunta considerava che nello stato di rapporti creato dai fatti sopra esposti il Comune di S. Anastasia non appariva sciolto dall'obbligazione assunta verso la ditta Gattoni, Silo e Compagni ed impresa Calderari, e trovava che fosse

Però siccome i provvedimenti della Giunta provinciale amministrativa in cotesta veste, non sono a considerarsi per definitivi, ne consegue che quando il Comune non abbia preventivamente esperimentato il rimedio del ricorso in via gerarchica, il di lui ricorso alla IV Sezione è da ritenersi pel preciso disposto del detto articolo 28 della legge 2 giugno 1889 inammissibile (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1893, n. 5).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* SEMMOLA.

Opera pia Ottini di Prato Sesia (avv. Pasquali) — Ministero dell'Interno ed altri (avv. erar. Corno).

Istituzioni di beneficenza non costituite giuridicamente — Quando sia ad esse applicabile la misura del concentramento.

La misura del concentramento delle istituzioni di beneficenza, per le quali ricorrono le condizioni previste dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 è applicabile alle istituzioni già legalmente costituite, non alle disposizioni di privati, sia per atti tra vivi, sia di ultima volontà, le quali solo eventualmente potrebbero dar luogo alla costituzione di enti di beneficenza in base alla legge (2).

Quindi viola la legge medesima, e devesi perciò revocare il Regio Decreto col quale, affermandosi l'esistenza di un'Opera pia, che legalmente non esiste, siasi disposto al concentramento di essa nella Congregazione di carità (3).

Attesochè la legge del 17 luglio 1890 n. 6972, dopo aver stabilito col capo I quali sono le istituzioni pubbliche

---

il caso di doversi tener conto della disposizione contenuta nella seconda parte del detto articolo 175, n. 7 che prescrive, che anche in caso di lite debba aver luogo lo stanziamento della somma relativa al debito contestato con riserva di tenerlo in deposito fino a decisione.

(1) Infatti giusta la interpretazione costantemente data dalla Sezione IV all'articolo 28 della legge 2 giugno 1889, la facoltà di adire la IV Sezione è subordinata all'esistenza di un provvedimento definitivo emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica. Vedi *La Giustizia Amministrativa*.

(2-3) Troviamo giustissima la massima stabilita con questa decisione, sebbene la misura del concentramento rimane per essa ritardata, ma non eliminata, ciò che potrebbe accadere nel solo caso, assai difficile ad avverarsi, che venisse negato alla istituzione il riconoscimento giuridico.

Una questione assai grave invece sorgerebbe qualora si volessero

di beneficenza, dopo aver statuito col capo II intorno agli amministratori di esse, dopo avere date col capo III le norme relative all'amministrazione ed alla contabilità delle medesime, dopo aver provveduto col capo IV alla tutela delle istituzioni stesse, e dopo aver designati col capo V i termini della vigilanza e dell'ingerenza governativa, contiene il capo VI intitolato *delle riforme nell'amministrazione e delle mutazioni nel fine*. Di questo capo fanno parte tra gli altri gli articoli 54, 56 e 57 concernenti il concentramento, i quali determinando in quali casi questa riforma nell'amministrazione deve o può aver luogo, e conformandosi al pensiero già risultante dall'insieme dei capi precedenti, non si occupano punto degli atti tra vivi e dei testamenti, che contengano disposizioni direttamente o indirettamente utili a sollievo della povertà, ma contemplano unicamente e tassativamente le *Istituzioni pubbliche di beneficenza*. Solamente col secondo comma dell'art. 54 si prevede il caso di istituzioni, le quali sebbene non elemosiniere abbiano *fondi destinati ad elemosina*, e si ordina che questi *fondi* siano amministrati dalla Congregazione di carità.

---

determinare i limiti dell'accennata misura, specie per le istituzioni nate posteriormente all'attuazione della nuova legge sulle Opere pie, onde conciliare coi fini lodevolissimi propostisi dalla detta legge il rispetto dovuto alla volontà dei benefattori. Ma di siffatta questione tratteremo a suo tempo, riserbandoci la libertà di giudizio.

Ecco intanto, nel caso in esame, i fatti che diedero luogo alla controversia ed alla decisione della Sezione IV. Con testamento segreto del 24 settembre 1869, aperto nel settembre 1872 il fu sacerdote don Giovanni Antonio Ottini fece al parroco *protempore* di S. Bernardo in Prato Sesia un legato dell'annua rendita pubblica di lire 506 con l'obbligo di erogare annualmente lire 200 pel predicatore della quaresima, lire 60 per un triduo, lire 20 per un anniversario, lire 160 per due doti alle due fanciulle povere, le quali avessero tratto maggior profitto dall'insegnamento della dottrina cristiana impartita nella chiesa parrocchiale, lire 50 per soccorrere le più povere puerpere della parrocchia, ed infine lire 16 per un secondo anniversario. Questi oneri, importanti complessivamente una spesa perfettamente equivalente all'ammontare annuo del legato, sono stati dal 1872 adempiuti da don Giuseppe Paracchini, attuale ricorrente, non solo nella sua qualità di Parroco di Prato Sesia, ma anche di esecutore testamentario, senza che risulti di alcun intervento o di alcuna ingerenza di un qualsiasi potere pubblico nell'adempimento suddetto.

In questa condizione di cose fu emanato l'impugnato Regio Decreto del 7 aprile 1892, col quale affermandosi l'esistenza di un'Opera pia Ottini, avente per *scopo di assegnare l'annua somma di lire 160 in due doti a fanciulle povere e lire 50 a puerpere povere*, si dispone il concentramento di essa nella Congregazione di carità.

Ma evidentemente anche in questa disposizione si presuppone l'esistenza di una istituzione pubblica di beneficenza; ed oltre a ciò apparisce che la legge, quando ha inteso di prescrivere il concentramento non di un ente, ma semplicemente di beni destinati a sollievo dei poveri, ha sentito la necessità di dirlo esplicitamente, appunto perchè in via di regola ciò non era stabilito. Anche dall'art. 61 rimane confermato che la misura del concentramento non possa essere applicata, che ad una istituzione già esistente ai termini della legge, perchè con esso articolo si determina che le istituzioni concentrate nella Congregazione mantengono separati i patrimonii e continuano ad erogare le rendite in conformità dei rispettivi statuti, e che di tale separazione e speciale erogazione deve risultare negl'inventari, nei bilanci e nei conti. Ciò vuol dire che il concentramento si riferisce ad enti già giuridicamente costituiti e legalmente disciplinati, non a disposizioni di privati, le quali solo eventualmente potessero dar luogo alla costituzione di un ente di beneficenza in base alla legge.

Alla stessa conclusione bisogna giungere tenendo presente l'articolo 84, col quale prevedendosi il caso di testamenti e di atti tra vivi, nei quali si contengano disposizioni interessanti la pubblica beneficenza, s'impone alla Congregazione di carità solamente l'obbligo *di fare gli atti conservatorii occorrenti e promuovere, ove ne sia il caso, il riconoscimento legale dell'ente*, ma non si fa punto menzione del concentramento, essendo ben naturale ed intuitivo che, quando il riconoscimento siasi impartito, quando cioè non solamente sia rimasto accertato che concorrono effettivamente le intravedute condizioni richieste dalla legge per la esistenza di una istituzione di beneficenza, ma anche siasi verificata nei modi stabiliti questa esistenza legale, si debba esaminare se l'Istituzione è di quelle che pur conservando la propria personalità e la propria fisonomia, debbono o possono essere amministrate dalla Congregazione di carità. Insomma dai varii articoli relativi all'argomento, come dall'intitolazione stessa del capo VI, apparisce che la legge ha inteso esclusivamente di raggiungere col concentramento lo scopo di un'amministrazione più semplice e più economica, non di confondere col procedimento prescritto per giungere al concentramento e di alterare in modo alcuno il corso normale ed ordinario delle pratiche.

necessarie per dar vita alle istituzioni di beneficenza, e molto meno ha inteso di accrescere a danno di queste i mezzi proprii delle Congregazioni di Carità come avverrebbe se le Congregazioni medesime fossero chiamate ad amministrare rendite, delle quali fosse nota la provenienza, ma non definito il proprietario, e delle quali la destinazione risultasse da un semplice atto privato, ma non fosse disciplinato da uno Statuto e da un Regolamento. Del resto anche il Decreto impugnato ha mostrato di aver avuto sentore di ciò, quando da un lato ha sentito il bisogno di qualificare Opera pia i due oneri del legato Ottini, dei quali ha ordinato il concentramento e da un altro lato ha fatto obbligo alla Congregazione di carità di provvedere in breve termine all'esecuzione del disposto negli articoli 55 e 93 della legge, i quali, presupponendo l'esistenza degli Statuti e dei Regolamenti delle istituzioni di beneficenza concentrati, ne prescrivono la revisione. Ma questo omaggio puramente formale reso alle disposizioni della legge non basta certo a sanare la violazione sostanziale di esse, nella quale il Regio Decreto è incorso, poichè legalmente non esiste l'Opera pia Ottini, e nemmeno perciò esiste alcuno Statuto o Regolamento, che civilmente la governi.

Attesochè dovendosi procedere alla revoca del denunziato Decreto per la ragione risultante dalle accennate osservazioni, sarebbe affatto superfluo esaminare se anche per altri motivi il Decreto medesimo meriterebbe di essere revocato.

Per questi motivi, la IV Sezione, revoca il Regio Decreto 7 aprile 1892 del quale si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 18).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Deputazione provinciale di Parma (avv. Redenti) — Ministero dell'Interno.

Attribuzioni della G. P. A. giusta l'art. 223 legge com. e prov. — Spese obbligatorie — Poteri del Prefetto — Poteri della Deputazione provinciale — Rappresentanza del Consiglio provinciale — Rapporti del Consiglio comunale e provinciale con la G. P. A.

Il compito attribuito alla G. P. A. dall'art. 223 della Legge com. e prov. non consiste unicamente nell'appro-

vare o non approvare gli atti ivi richiamati, ma consiste anche nel sostituirsi al Consiglio comunale per fare di ufficio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie per legge, ognora che la Giunta comunale od il Consiglio comunale rispettivamente vi si rifiutino.

Alla G. P. A. venne affidata quella ingerenza o tutela per certi determinati atti dell'amministrazione provinciale, di cui dapprima trovavasi investito il Prefetto, riserbando a costui soltanto un potere di semplice vigilanza, sicchè le amministrazioni provinciali vengono a trovarsi nella identica condizione delle amministrazioni comunali nei loro giuridici rapporti colla G. P. A.

Se intorno ai poteri della Deputazione a deliberare intorno a un argomento non fu elevato, nè potrebbesi elevare dubbio, ne deriva che le sue deliberazioni si debbano considerare come prese direttamente dal Consiglio.

Bene quindi in tal caso la G. P. A. anzichè al Consiglio si può sostituire alla Deputazione provinciale che lo rappresenta nello intervallo delle sue riunioni.

Attesochè in questo supremo stadio di giurisdizione, la ricorrente Deputazione Provinciale di Parma ha dichiarato espressamente di abbandonare qualsiasi questione di merito in ordine alle lire 198.50 da quella Provincia dovute allo Istituto vaccinico dello Stato per provviste di linfa vaccinica durante l'esercizio 1890-91 ed ha circoscritti i suoi mezzi di attacco sulla retta intelligenza dell'articolo 223 della legge Comunale e Provinciale che è del seguente tenore:

« Sono sottoposte all'approvazione della Giunta Provinciale amministrativa le deliberazioni del Consiglio provinciale quando riflettano atti della natura di quelli cui si riferiscono gli art. 142, 166, 167, 168, 169, 170, 171 e 173, o siano relative alla creazione di stabilimenti pubblici a spese della Provincia ».

Dalla quale disposizione prendendo le mosse, assume essenzialmente il ricorso, che il compito per forza della stessa disposizione alla Giunta Provinciale Amministrativa attribuito consiste unicamente nell'approvare o non approvare gli atti della natura di quelli ivi richiamati, e che all'infuori di ciò, qualunque altra attribuzione è arbitraria ed illegale, specialmente quando — come nel caso concreto —

pretenda di sostituirsi non al Consiglio provinciale, ma alla Giunta provinciale, ed ordinare la spedizione di mandati di ufficio senza che il Consiglio provinciale sia neanco stato sentito.

Se non che gli svariati argomenti stati a conforto di cosiffatta tesi escogitati particolarmente in base alle disposizioni degli articoli 166, 167, 168 e 266 della legge Comunale e Provinciale se valgono per avventura a dimostrare come i richiami di cui nel testo di legge dianzi riferito non sieno stati espressi con perfetta esattezza di linguaggio, sono per altro ben lungi dallo apprestare un solido fondamento al ricorso.

Di vero: il testo di legge in esame fra le disposizioni da esso richiamate affine di estenderne la applicazione alla Giunta Provinciale Amministrativa, fa espressa menzione degli articoli 170 e 171, i quali sono precisamente quelli che si occupano di proposito ed esclusivamente del potere attribuito alla Giunta Provinciale Amministrativa di sostituirsi al Consiglio Comunale per fare d'ufficio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie, e per provvedere sia alla spedizione dei mandati, sia ad ogni altra operazione obbligatoria per legge; ognora che la Giunta Comunale od il Consiglio Comunale rispettivamente vi si rifiutino.

Ora niuno non vede che codesti richiami espressi dalla legge con formola così precisa e categorica diventerebbero un non senso, dato il sistema di interpretazione messo innanzi dalla provincia di Parma.

Attesochè la fallacia delle argomentazioni della ricorrente diventa vieppiù manifesta ove si ponga per poco mente alla economia generale delle disposizioni riflettenti gli attributi della G. P. A. rispetto alle amministrazioni provinciali ed ai precedenti storici e parlamentari onde sorse cotesto nuovo Istituto. Emerge infatti da tali fonti come, dopo svariate proposte e discussioni non poche, abbia finito di prevalere il sistema di affidare alla G. P. A., quale trovasi oggidì costituita, quella ingerenza o tutela per certi determinati atti dell'Amministrazione Provinciale onde trovavasi dapprima investito il Prefetto, riserbando al Prefetto stesso solamente quel potere di semplice vigilanza per la retta osservanza della legge di cui si occupano gli articoli 220, 221 e 222 della legge Comunale e Provinciale — di guisa chè — a parte la diversità degli atti a cui la inge-

renza tutoria si riferisce — per tutto il resto vengono le amministrazioni provinciali a trovarsi nella identica condizione delle amministrazioni comunali nei loro giuridici rapporti colla G. P. A.

Attesochè non presenta miglior consistenza giuridica il secondo ordine di argomenti che la ricorrente ha tentato di trarre dalla circostanza che nella fattispecie la G. P. A. anzichè al Consiglio Provinciale si sia sostituita alla Deputazione Provinciale, e che così abbia sotto un altro aspetto sconfinato dai letterali termini del più volte rammentato art. 223.

Imperocchè la Deputazione provinciale rappresenta nell'intervallo delle sue riunioni il Consiglio il quale si raduna in sessione ordinaria solamente nel secondo lunedì di ciascun anno (art. 210 n, 1 e 194 della legge Comunale e Provinciale). E codesta rappresentanza in ordine alle lire 198.50 per nuove spese obbligatorie oggidì non più contraddette venne formalmente assunta dalla Deputazione provinciale di Parma con due deliberazioni delli 10 febbraio e 9 aprile 1892, statuendo in merito e dichiarando in allora di non riconoscere il debito anzidetto a carico della Provincia.

Ora poichè intorno ai poteri di essa deputazione a deliberare sull'argomento non fu mai sollevata nè potrebbe sollevarsi dubbio di sorta, ne deriva come conseguenza ineluttabile che le deliberazioni in parola si debbano a tutti gli effetti giuridici considerare siccome prese direttamente dal Consiglio provinciale, e che quindi sono applicabili ad esse i rilievi superiormente svolti.

Per questi motivi, la Sezione respinge il ricorso del quale si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 31).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Combiano (avv. Galimberti e Ferreri) —
Pino, Comune di Cavallermaggiore e Prefetto di Cuneo.

Firma di avvocato sull'originale — Ricevibilità del ricorso non prodotto direttamente contro il provvedimento impugnato — Nomina di esattori comunali — Metodi — Apprezzamenti nella scelta — Se obbligatoria la motivazione delle deliberazioni comunali e decreti del prefetto.

Basta la firma dell'avvocato sul ricorso originale,

senza che occorra l'apposizione propria manu *della firma stessa anche sulle copie.*

È ricevibile il ricorso prodotto contro la deliberazione del Consiglio comunale, che procedette alla nomina di un esattore, e non direttamente contro il decreto prefettizio, che l'approvò.

Nella nomina di Esattore sopra terna, la legge non fa che rimettersi al criterio discrezionale dei Consigli comunali, senza punto stabilire una ragione di preferenza in chi offra l'aggio minore (1).

Nelle nomine degli Esattori comunali e consorziali, non il semplice rapporto dell'aggio, ma anche la qualità e le attitudini personali dei concorrenti possono e debbono essere obbietto di apprezzamento per la scelta.

Non può opporsi la mancanza di motivazione nel rigetto del ricorso prodotto al Prefetto contro la deliberazione comunale di nomina dell'Esattore, posto mente che attesa la natura del provvedimento impugnato e dei relativi poteri del Prefetto, tale ricorso non può essere considerato che come semplice denunzia.

Attesochè l'eccezione pregiudiziale desunta dal mancare sulla copia del ricorso notificato la firma di un avvocato ammesso a patrocinare in Corte di Cassazione si rivela priva di ogni buon fondamento appena si osservi che un tale adempimento non manca punto sul ricorso originale depositato nella Segreteria di questa Sezione, essendovi apposta oltre la firma del ricorrente anche quella dell'avv. Angelo Livio Ferreri iscritto presso la Corte di Cassazione di Roma. L'articolo 27 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato non richiede la garanzia della firma che semplicemente sul ricorso originale da presentarsi alla Sezione IV; onde deve escludersi che occorra l'apposizione *manu propria* della firma stessa anche sulle copie da notificarsi.

Il non essersi riferita ed attestata nelle copie l'esistenza di una siffatta firma apposta sul ricorso originale non può importare altro che una irregolarità la quale nulla

(1) Cfr. altre decisioni consimili nell'*Annata 1892* e specialmente il *fascicolo 27-28*, che contiene in *nota* un riassunto della giurisprudenza delle Sezioni Unite del Consiglio di Stato in materia di conferimento di Esattorie.

toglie alla giuridica essenza e all'integrità del ricorso, non meno che alla sostanziale conformità fra il ricorso e le copie notificate; tanto più se nel tenore di queste la espressa elezione di domicilio da parte del ricorrente presso il suddetto avvocato importava appunto la indicazione di tale suo rappresentante nella controversia: e d'altronde è evidente che la parte notificata aveva il modo di verificare in Segreteria sul ricorso originale ivi depositato l'adempimento della richiesta firma.

Attesochè tanto meno possono fare ostacolo alla ricevibilità del ricorso le altre due eccezioni. Se infatti il ricorso fu prodotto contro la deliberazione del Consiglio comunale che procedette alla nomina dell'esattore e non direttamente ed espressamente contro il provvedimento prefettizio che approvò una tale nomina, non è men vero che il ricorrente facendo menzione del reclamo da lui già rivolto al prefetto contro quella deliberazione, denunciando come illegittimo l'operato del Prefetto stesso e producendo a corredo del suo ricorso insieme all'impugnata deliberazione consiliare anche il relativo decreto prefettizio di approvazione, abbia inteso d'investire necessariamente col suo ricorso l'integrale procedimento di nomina dell'esattore, risultante dal concorso tanto della detta deliberazione consiliare quanto dell'impartita approvazione.

Non può dirsi che il ricorso presenti incertezza sull'obbietto della domanda, se questa non è rigorosamente formulata, quando dal tenore dei motivi articolati e dalle espresse deduzioni di nullità del provvedimento impugnato risulta in modo evidente che il fine del ricorso non è che l'annullamento del provvedimento medesimo;

Attesochè, in quanto al merito del ricorso, che l'articolo 3 della legge 20 aprile 1871, n. 192, sulla riscossione delle imposte dirette, modificata dalla legge del 14 aprile 1892 n. 189, nello stabilire per la nomina degli esattori comunali o consorziali, oltre al metodo del concorso ad asta pubblica, anche quello della nomina sopra terna per la scelta fra i concorrenti, nel secondo caso non fa che rimettersi al criterio discrezionale dei Consigli comunali o delle rappresentanze consorziali senza punto stabilire una ragione di preferenza in chi offra l'aggio minore e limitandosi invece a prescrivere la misura massima di aggio, in base a cui la esattoria si possa concedere. E difatti se il motivo che può

consigliare la nomina con tale metodo anzichè con quello dell'asta pubblica è nella convenienza di prescegliere all'ufficio di esattore persone di piena fiducia delle rappresentanze comunali e consorziali, è facile intendere che non il semplice rapporto dell'aggio, ma anche la qualità e le attitudini personali dei concorrenti possono e debbono essere obbietto di apprezzamento per la scelta potendo una differenza in più della misura dell'aggio anzichè convertirsi in danno, essere largamente compensata dalle maggiori garantie di un esatto servizio.

Nè una siffatta libertà di giudizio pei concorrenti entro il limite massimo dell'aggio trova alcuna limitazione negli art. 4 e 9 del regolamento 2 giugno 1892, n. 253, anzi il citato articolo esigendo la previa determinazione dell'aggio in base al quale si deve *conferire* l'esattoria su terna, chiaramente conferma con ciò che la condizione per la nomina su terna, è soltanto di non eccedere quella prestabilita misura, mentre pel metodo dell'asta pubblica con la ben diversa espressione di aggio in base al quale l'asta deve *aprirsi* indica che in questo caso la preferenza sarà determinata dai risultati della gara, cioè dall'offerta di aggio più basso.

Le offerte migliori poi di cui parla l'ultimo comma del citato articolo 9 pel testo chiarissimo di tale articolo sono motivo per escludere la conferma dell'esattore in carica e per determinare l'appalto dell'esattoria su nuovo concorso, ma non sono affatto prese in considerazione come ragione di preferenza nella scelta da fare col metodo della terna.

Attesochè, non meno infondato è il motivo desunto dall'avere la Giunta municipale espresso nella sua relazione giudizio egualmente favorevole tanto pel Pino, prescelto poi nella nomina, quanto pel ricorrente Cambiano, che chiedeva un aggio minore. Se infatti la Giunta ritenne che entrambi quei concorrenti fossero persone oneste e degne di fiducia, astenendosi dal designare quale di essi per le attitudini e per altre garanzie personali meritasse la preferenza, non perciò significa che il Consiglio, cui spettava ogni giudizio al riguardo, dovesse parimenti rimanere esitante nel confronto fra le condizioni dell'uno e dell'altro concorrente e attenersi come criterio di scelta alla semplice misura dell'aggio; ma se nella libertà dei suoi ap-

prezzamenti credette di nominare il Pino è chiaro che con ciò appunto mostrò di trovare in questo concorrente ragioni di preferenza di fronte al Combiano.

Non merita alcuna censura la impugnata deliberazione consiliare per la dedotta mancanza di espressa motivazione, essendo evidente che la piena libertà della nomina, l'indole delle considerazioni personali e delle ragioni di fiducia in base alle quali si procede alla scelta dell'esattore e lo stesso metodo di votazione a schede segrete escludono ogni motivazione sulle ragioni che determinano la preferenza.

La legge poi non impone al Prefetto di enunciare nel suo decreto i motivi attinenti alle rispettive condizioni personali dei concorrenti che lo inducono ad impartire la sua approvazione. E tanto meno una tale mancanza di motivazione nel decreto prefettizio ora in esame può importare che il Prefetto non abbia di fatto tenute presenti le rispettive condizioni dei concorrenti, essendo prodotto in atto della Regia Avvocatura il controricorso che il Pino rivolge al Prefetto stesso per mostrare le ragioni di preferenza che concorrevano a suo favore, corredato da un attestato dell'Intendente di finanza dal quale risulta che per diciotto anni il Pino aveva già tenuto l'ufficio di esattore in varie esattorie e nei rapporti coll'Intendenza e con i dipendenti uffici finanziarii aveva sempre dimostrato zelo, diligenza e scrupolosa esattezza nell'adempimento delle sue attribuzioni.

Resta da ultimo la pretesa mancanza di ogni motivazione nella reiezione del ricorso prodotto dal Cambiano al Prefetto contro la deliberazione consiliare; ma a prescindere che tale ricorso per la natura del provvedimento contro cui era interposto e dei relativi poteri del Prefetto non poteva essere considerato che come semplice denunzia, nondimeno sta in fatto che su tale gravame fu anche sentita la G. P. A., e questa con deliberazione del 15 agosto 1892, esibita in atti dalla Regia Avvocatura emise in proposito il suo parere contrario al Combiano in base all'espressa motivazione che nella specie era di poca entità la differenza fra gli aggi proposti e che d'altra parte l'ammontare dell'aggio non è l'unico criterio da tenersi in conto nel conferimento dell'esattoria; e in seguito a ciò il Prefetto dopo avere col decreto del dì 16 detto mese ed anno approvato la nomina del Pino, con nota del successivo giorno 18, anche esibita dalla Regia Avvocatura, invitava il Sindaco di

Cavallermaggiore a partecipare al Combiano d'aver respinto il suo ricorso ripetendo espressamente gli stessi motivi già ritenuti dalla G. P. A. nel suo parere.

Per questi motivi la Sezione pronunciando sul ricorso di Placido Combiano avverso il summentovato provvedimento di nomina di Giuseppe Pino ad esattore del comune di Cavallermaggiore, rigetta il ricorso stesso e dichiara compensate fra le parti le spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 9).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Società per la bonifica dei terreni Ferraresi (Banca di Torino) (avv. Villa e Marangoni) — Consorzio di manutenzione delle opere di bonifica nel primo circondario Scoli di Ferrara (avv. Baldini).

Irricevibilità del ricorso — Eccezione preliminare rilevabile anche di ufficio — Difetto del provvedimento definitivo — Decreto prefettizio — Deliberazione del Consiglio dei delegati di un Consorzio — Sospensione — Ricorso al Governo del Re — Ricorso alla Sezione IV — Provvedimento istruttorio — Legge sui LL. PP. — Attribuzioni della G. P. A. — Quistioni di competenza.

Prima di ogni altro esame la IV Sezione deve occuparsi della eccezione d'irricevibilità del ricorso, elevabile pure di ufficio, fondata sul difetto di provvedimento definitivo.

Contro il decreto del Prefetto che sospende la esecuzione di una deliberazione del Consiglio dei delegati del Consorzio di bonifica non si può ricorrere che al Governo del Re.

Contro la deliberazione della G. P. A. che, riservando ogni definitiva decisione in merito, emette un provvedimento meramente istruttorio, sia che eserciti un potere in via di tutela, sia che lo eserciti in via giurisdizionale, non si può ricorrere alla IV Sezione, perchè il provvedimento emesso nell'uno e nell'altro caso non è definitivo.

Per l'art. 119 della Legge sui LL. PP. il valore imponibile dei beni consorziati, di cui all'art. 105 è bensì determinato dal Consorzio, ma in caso di contestazione è stabilito dalla G. P. A.

La deliberazione quindi del Consorzio e del Con-

siglio dei delegati del Consorzio, con cui si afferma la propria competenza a deliberare sulle norme per la imposizione delle tasse consorziali, non è definitiva, ma soggetta al giudizio della G. P. A.

La G. P. A. non può annullare siffatta deliberazione, spettando questa attribuzione soltanto al potere di vigilanza che risiede nel Governo del Re.

La G. P. A. non può col suo silenzio aver pregiudicato la quistione di competenza risoluta dal Consorzio di bonifica, imperocchè investita della cognizione del merito, potrà risolverla congiuntamente a questo, facendo quello che avrebbe dovuto fare il Consiglio dei delegati.

Attesochè prima di ogni altro esame questa Sezione deve occuparsi della eccezione d'irricevibilità del ricorso, elevata dal Consorzio di manutenzione ed elevabile pure di ufficio, e fondata sul difetto di provvedimento definitivo voluto per l'ammissibilità del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato dall'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889.

Attesochè giovi premettere in fatto che la Banca di Torino non ricorre oggi alla IV Sezione nè contro il decreto del prefetto di Ferrara che si limitava a sospendere la esecuzione della deliberazione del Consiglio dei delegati del 25 luglio 1892, nè contro la deliberazione della Giunta provinciale Amministrativa dei 31 agosto dello stesso anno, con la quale, questa riservandosi ogni definitiva decisione in merito, emetteva un provvedimento meramente istruttorio; sibbene ricorre direttamente e fuori del contradditorio del prefetto, e della G. P. A. contro la deliberazione dei 25 luglio 1892 del Consiglio dei delegati del Consorzio di manutenzione nella parte in cui il Consiglio stesso affermava la propria competenza a deliberare sulle norme per l'imposizione delle definitive tasse consorziali.

Attesochè senza ammettere che la Banca di Torino avesse potuto legalmente ricorrere a questa IV Sezione contro i provvedimenti delle autorità surriferite, perchè contro il decreto del prefetto se si poteva ricorrere non lo si poteva se non al Governo del Re e contro il provvedimento della Giunta provinciale perchè, sia che questa eserciti un potere in via di tutela sia che lo eserciti in via giurisdizionale, il provvedimento da lei emesso non è defi-

nitivo, ma meramente istruttorio; quindi non rimane a vedere che se la deliberazione del Consiglio dei delegati dei 25 luglio 1892 era per sè stessa un provvedimento definitivo o no.

Attesochè non sia da revocarsi in dubbio per tassative disposizioni della legge che le deliberazioni dell'assemblea generale e dei consigli di amministrazione nei consorzi sono in regola soggette alle prescrizioni di legge sulle deliberazioni dei Consigli e delle Giunte comunali in virtù dell'articolo 118 della legge sui lavori pubblici del 1865, e che in specie per l'art. successivo 119 il valore imponibile dei beni indicati all'art. 105 della legge stessa cioè dei beni consorziali è bensì determinato dal consorzio, ma in caso di contestazione è stabilito dalla deputazione provinciale oggi G. P. A. Dal che consegue che le deliberazioni dei consorzi e consigli dei delegati dei consorzi sul punto precisamente che è oggi in questione non sono per sè stesse definitive ma soggette al giudizio delle Giunte provinciali suddette.

Attesochè la Banca di Torino suppone che nel caso la quistione d'incompetenza del consiglio dei delegati da lei sollevata possa essere stata risoluta implicitamente e contrariamente al suo assunto dalla G. P, A. di Ferrara quando questa procedè ad un provvedimento istruttorio riflettente il merito è che conseguentemente la deliberazione del Consorzio dei delegati sia divenuta definitiva sul punto della competenza.

Attesochè, ammesso ciò che suppone la Banca di Torino, la conseguenza naturale sarebbe stata che la Banca stessa ricorresse, non direttamente contro la deliberazione del Consiglio dei delegati, sibbene contro la decisione della Giunta provinciale che avrebbe respinto virtualmente una domanda ovvero una eccezione elevata dalla Banca; ma sta in fatto, che nessun ricorso è stato proposto da quest'ultima contro la deliberazione della G. P. qualunque avesse potuto essere l'esito del medesimo; e tanto basta perchè cotesta ipotesi non possa essere dalla Sezione esaminata e molto meno risoluta. E qui si osserva di passaggio che la Giunta provinciale non poteva annullare la deliberazione impugnata, spettante quest'attribuzione soltanto al potere di vigilanza che risiede nel Governo; essa col suo silenzio non può aver pregiudicato la questione di competenza; imperocchè investita della cognizione del merito non può esaminare siffatta

questione se non come una eccezione di merito, e potrà bene quindi risolverla congiuntamente a questo facendo quello che avrebbe dovuto fare il Consiglio dei delegati.

Attesochè per le premesse considerazioni rimane pertanto dimostrato che il provvedimento impugnato per nessun verso può ritenersi definitivo nel senso dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889, e che conseguentemente il ricorso della Banca di Torino deve dichiararsi allo stato, irrecivibile.

Per questi motivi, la Sezione IV allo stato degli atti dichiara irrecivibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 21).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Montecilfone (avv. Capocelli) — G. P. A. Campobasso e Amoroso (avv. Lomonaco e Nardelli).

Deliberazioni della G. P. A. — Giurisdizione della stessa — Motivi d'illegittimità — Termine pel ricorso — Impiegati comunali — Pena disciplinare — Autorità della cosa giudicata — Conferma sessennale — Formalità del visto ed approvato — Mancanza di ufficio — Mandato del tesoriere — Pagamento.

Per giurisprudenza costante della IV Sezione l'articolo 19 della legge sulla Giustizia amministrativa del 1° maggio 1890 si riferisce esclusivamente alle decisioni della G. P. A. profferite nell'esercizio di quella giurisdizione di cui fu investita con la legge stessa, e in ordine alla quale il diritto d'impugnativa è limitato ai soli motivi d'illegittimità ivi determinati, mentre in tema di segretari comunali la facoltà di ricorrere contro le decisioni della G. P. A. al Consiglio di Stato anche in merito si trovava già consacrata con speciale disposizione nell'ultimo comma dell'art. 12 della legge com. e prov. del 1889.

Il termine quindi entro cui dev'essere prodotto ricorso alla IV Sezione continua ad essere quello stabilito dall'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato.

L'art. 1 n. 12 della legge 1° maggio 1890 contempla i ricorsi contro la sospensione degl'impiegati per motivi di merito; quando invece il ricorso contro la sospensione è fondato sovra motivi d'illegittimità, cioè eccesso di po-

tere e violazione di legge, questo caso ben diverso è contemplato dall'articolo 2 della legge, che investe la G. P. A. della giurisdizione per conoscere sotto l'aspetto della pura legittimità delle pene inflitte agl'impiegati comunali, inferiori a quelle indicate al n. 12 dell'art. 1.

Non è permesso per gli elementari principî di diritto di riprendere in esame senza offesa della cosa giudicata, *fatti precedenti sovra i quali le competenti autorità si erano definitivamente pronunziate col ritenerli assolutamente insussistenti* (1).

Trattandosi di conferma sessennale di un segretario comunale senza aumento di stipendio, la deliberazione consigliare non è soggetta alla formalità del visto ed approvato, stabilita dall'art. 159 della legge com. e prov. del 1889, siccome ha ritenuto altra volta la IV Sezione.

L'essere un segretario comunale debitore verso il Monte frumentario non può costituire nè costituisce mancanza di ufficio da meritare pena disciplinare.

Se è una mancanza il mandato irregolarmente rilasciato dal segretario comunale a sè stesso, una volta che è soddisfatto dal Tesoriere comunale costituisce un credito del Tesoriere verso il segretario, ma non reca alcun danno al Comune, perchè il Tesoriere non può portarlo a

---

(1) Con questa decisione la IV Sezione ha avuto occasione di chiarire in che modo vada inteso il rispetto dovuto all'autorità della regiudicata, nascente da pronunziazioni emesse nell'ordine giudiziario. Nella specie una ordinanza del Giudice istruttore, avea rigettato una denunzia a carico del Segretario per inesistenza di reato. La IV Sezione chiamata dal Comune a riesaminare il fatto stesso addebitato al Segretario comunale, se ne astenne, per l'ostacolo della cosa giudicata. E bene a ragione. L'autorità della cosa giudicata si ha quando concorrono i tre requisiti *eadem res, eadem causa* e *inter easdem personas,* come prescrive il disposto dell'art. 1351 C. C. desunto dalle leggi 13 e 14 ff. *de except. rei judicatae* e 63 ff. *de re judicata.* Nè vale il dire che la ordinanza in parola era stata emessa nel campo giudiziario, e il ricorso in esame si agitava nel campo amministrativo, sicchè la IV Sez., avesse potuto riesaminar la stessa quistione, guardandola da un altro punto di vista, ai fini della giustizia amministrativa. Imperciocchè, eccepita la regiudicata nascente da pronunciazioni del magistrato ordinario, bene ha fatto il magistrato amministrativo a rispettarla, ispirandosi così ai principî di diritto romano: *Exceptio rei judicatae obstat, quoties, inter easdem personas eadem quaestio revocatur vel alio genere judicii.* L. 7 ff. *de except. rei judicatae.* Ancorchè l'ordinanza del Giudice istruttore era stata emessa in altro genere di giudizio, ostava alla IV Sezione l'autorità della cosa giudicata per riesaminare l'istesso fatto nella giurisdizione amministrativa. *Post absolutum dimissumque judicium nefas est litem alteram consurgere, ex litis primae materia.* L. 3. *Cod. de fructibus et litium expensis.*

suo discarico, se non quando fosse stato regolarizzato nelle forme legali.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 14)

Presidente SPAVENTA — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Chiaravalle (avv. Ottolenghi) — Ministero dell'interno e Arcangeli e Prandi (avv. Braschettini e Felici).

Irricevibilità del ricorso — Decorrenza di termine — Data della notificazione del provvedimento — Equipollenti.

Quando dalla copia dello impugnato decreto trasmessa dalla Prefettura ad un Comune, esistente in atti vedesi la impronta del sigillo comunale, destinato ad accertare l'avviso dei fogli, la data dell'avviso ed il numero col quale i fogli sono protocollati nella segreteria, e da essa risulta il giorno che la copia giunse al Comune, e la data viene confermata da una annotazione scritta sul margine del foglio, si può con fondamento ritenere che in quel giorno ebbe effetto la notificazione del provvedimento al Comune, donde la decorrenza del termine a ricorrere alla IV Sezione.

Non basta a far di ciò dubitare la semplice affermazione, contenuta nella deliberazione della Giunta comunale a produrre ricorso, che la copia pervenne qualche giorno dopo con lettera ufficiale, quando questa non è stata presentata in atti.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 12).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Del Bianco (avv. Coglitori e Cimbali) — Municipio di S. Nicandro Garganico e il Ministero della pubblica istruzione (avv. erar. Criscuolo).

Maestro di scuola elementare — Nomina per un anno — Conferma per un sessennio — Contestazioni postume innanzi la IV Sezione — Inammessibilità per acquiescenza della parte.

Quando un maestro di scuola comunale facoltativa vien nominato per la durata di un solo anno, ed in esecuzione della deliberazione di nomina, il Consiglio comunale avanti che fosse decorsa la metà dell'unico anno di magistero, delibera di confermarlo per un sessennio, questo

non può intendersi se non immediatamente successivo al periodo di tempo compreso nella prima nomina.

È giuridicamente impossibile per lui sollevare per la prima volta innanzi la IV Sezione, delle contestazioni postume in ordine alla durata che ope legis avrebbe potuto avere la originaria prima sua nomina, se cioè di per sè stessa avesse potuto avere efficacia biennale, sebbene circoscritta dalla deliberazione consiliare ad un'annata sola, quando ad investigazioni di simil natura resiste l'acquiescenza sua stessa alle due deliberazioni, a quella di nomina ed all'altra di conferma.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 28).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Sorso (avv. Ottolenghi) — G. P. A. di Sassari e Comune di Sassari, Sennori e Castelsardo (avv. Pala).

Costituzione e scioglimento di Consorzi stradali — Competenza della G. P. A. — Provvedimento definitivo — Ricorso al Re giusta l'art. 46 della legge sui LL. PP. — Competenza della IV Sezione a conoscere di tali decreti reali soltanto per legittimità.

Non può dubitarsi nè della competenza della G. P. A. a statuire nei casi di scioglimento dei Consorzî stradali in virtù della stessa autorità conferitale dalla legge per costituirli, nè della necessità legale di osservare il procedimento stesso prescritto per la loro costituzione.

La disposizione dell'art. 46 della legge sui LL. PP. rispetto al diritto di ricorrere al Re, non è rimasta modificata dal n. 8 dell'art. 21 della legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa, nel cui disposto riguardante la manutenzione delle strade comunali, non rientrano i Consorzî stradali.

Quando la legge ha inteso attribuire alla cognizione della IV Sezione anche le contestazioni relative ai detti Consorzî, lo ha detto espressamente come al n. 4 dello stesso art. 21.

Dovendo sperimentarsi il ricorso al Re conceduto dal succitato art. 46 anche dopo la legge sulla Giustizia amministrativa, la IV Sezione non può conoscere dei relativi decreti reali che solo in base all'art. 24, e così unicamente quanto alla legittimità di essi.

Le deliberazioni della G. P. A. relative a Consorzi stradali non sono provvedimenti definitivi.

Attesochè la legge 20 marzo 1865 sui LL. PP. dopo avere stabilito nell'art. 44 che la Deputazione provinciale, oggi G. P. A., statuisce sulla costituzione dei consorzi stradali, dichiara espressamente con l'art. 46 che contro il decreto della Deputazione provinciale i Comuni interessati potranno entro 30 giorni ricorrere al Re il quale provvede definitivamente sulla proposta del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore ed il Consiglio di Stato. Ora non potrebbe seriamente dubitarsi nè della competenza della Giunta amministrativa a statuire nei casi di scioglimento dei detti Consorzii in virtù della stessa autorità conferitale dalla legge per costituirli, nè della necessità legale di osservare il procedimento medesimo prescritto per la costituzione. Lo stesso avvocato del Comune ricorrente ha dichiarato alla pubblica udienza di non insistere nel primo motivo del ricorso, col quale si deduceva che la Giunta amministrativa mancasse assolutamente di facoltà per procedere allo scioglimento del Consorzio. Nè rispetto al procedimento da seguire tanto per la costituzione che per lo scioglimento dei Consorzii stradali, e più specialmente rispetto al diritto di ricorrere al Re conceduto dall'art. 46 potrebbe dirsi che le disposizioni della legge sui LL. PP. siano rimaste modificate dal n. 8 dell'art. 21 della legge 1° maggio 1890, sulla giustizia amministrativa, perchè con questo n. 8 sottoponendosi tra l'altro alla decisione di merito della Sezione IV i *ricorsi contro le deliberazioni della G. P. A. in materia di manutenzione delle strade comunali*, e potendosi ritenere che in questa materia rientrino anche i Consorzii ad essa relativi, sia lecito conchiudere che le deliberazioni delle Giunte concernenti i Consorzi stradali siano divenute anch'esse provvedimenti definitivi agli effetti del diretto ricorso a questa Sezione.

A dimostrare quanto sia erroneo affermare che secondo gl'intenti della legge possano ritenersi compresi anche i Consorzii nella locuzione adoperata dal citato n. 8, basterebbe forse osservare che, quando la legge ha inteso di attribuire alla immediata cognizione di questa Sezione anche le contestazioni concernenti i Consorzii, lo ha detto esplicitamente, come nel n. 4 del medesimo art. 21, che attri-

buisce alla IV Sezione *i ricorsi in materia di Consorzii per opere idraliche* quando concorrano certe determinate condizioni.

Poichè dunque il n. 8 non fa alcuna menzione dei Consorzii, e contempla unicamente la manutenzione delle strade comunali, sarebbe affatto gratuito ed arbitrario ad esso lo intendimento di riferirsi anche ai Consorzii. Ma a ciò si aggiunge il considerare che mentalmente ripugna il comprendere nelle parole: *materia di manutenzione* i Consorzii stradali, i quali, sebbene preordinati allo scopo di meglio provvedere ad essa, non possono evidentemente essere confusi con i provvedimenti concernenti la manutenzione, poichè sono istituti, che hanno una vita propria determinata e disciplinata dalle leggi, sono rivestiti di giuridica personalità, rappresentano importanti e delicati interessi, e meritano perciò di richiamare come hanno richiamato per sè stessi ed in modo speciale l'attenzione del legislatore. Nè giova poco ad escludere sul proposito ogni dubbio anche questa osservazione che non sarebbe assolutamente lecito interpretare in modo estensivo una disposizione, come quella contenuta nel citato n. 8, la quale non importa solamente una quistione di procedimento, ma implica pure la definizione dei confini della competenza di questa Sezione rispetto alla costituzione ed allo scioglimento dei Consorzii stradali. È ovvio infatti avvertire che, quando si potesse ritener compresi questi due oggetti nella locuzione del detto numero, la Sezione IV si troverebbe sui medesimi investita della giurisdizione necessaria per decidere in merito ai termini dell'art. 25 della legge sul Consiglio di Stato; mentre invece ritenendo, in conformità di quanto si è detto, che debba continuarsi a sperimentare il ricorso al Re conceduto dall'art. 46 della legge del 1865 anche dopo la pubblicazione della legge del 1° maggio 1890, è chiara la conseguenza che questa Sezione possa conoscere dei relativi Decreti regii in base all'art. 24, e così unicamente quanto alla legittimità di essi. Da ultimo non sarà superfluo ricordare che questo Consiglio in sede consultiva ha continuato a ritenere ammissibili anche dopo la legge del 1890 i ricorsi al Re, di cui é parola nell'art. 46 della legge del 1865; sicchè ha implicitamente riconosciuto che la costituzione e lo scioglimento dei Consorzii stradali non rientrano nella disposizione del più volte citato n. 8.

Attesochè per le premesse osservazioni deve ritenersi che la denunziata deliberazione 8 aprile 1892 della G. P. A. di Sassari non costituisce un provvedimento definitivo ai sensi dell'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato, e che il ricorso in esame è perciò inammissibile.

Per questi motivi la IV Sezione dichiara irricevibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 33).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di Adria (avv. Bastanzi) — G. P. A. di Rovigo.

Mendici inabili al lavoro — Quali spese siano a carico degli enti indicati dalla legge di pubblica sicurezza — Se fra esse siano da comprendere quelle per la cura delle malattie acute — Competenza passiva di dette spese.

L'articolo 81 della legge di pubblica sicurezza, disponendo il ricovero dei mendici inabili al lavoro, non pose a carico degli enti da essa determinati che le spese dell'ordinario loro mantenimento.

Fra dette spese non sono da comprendersi quelle di cura dei mendici, in caso d'infermità acuta, la di cui competenza passiva è regolata da speciali disposizioni di legge.

Attesochè la legge sulla pubblica sicurezza prescrivendo coll'art. 81 che i mendici inabili a qualsiasi lavoro siano inviati in un ricovero di mendicità e ponendone il mantenimento a carico degli enti ivi indicati, più che un ufficio di pubblica assistenza, proprio di altre leggi, intese provvedere al bisogno di reprimere la mendicità a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, come si ha dallo stesso tenore delle cennate prescrizioni e della precisa definizione che ne dà la legge comprendendole sotto il titolo delle disposizioni relative alle classi pericolose della società. Deve pertanto ritenersi che il citato art. 81 sotto l'espressione di inabilità al lavoro non si riferì che a quello stato di permanente inabilità derivante da vecchiaia o da vizi organici congeniti o acquisiti o da altra infermità cronica, per cui gl'indigenti siano resi incapaci di procurarsi col proprio lavoro i mezzi di sussistenza e siano spinti all'accattonaggio

e però disponendone, il ricovero non pose a carico degli enti ivi determinati che l'ordinario loro mantenimento; onde anzichè provvedere anche alla cura di essi in caso d'infermità acuta, non fece per questa parte che lasciare integralmente ad altre speciali disposizioni di legge il regolamento della competenza passiva delle relative spese di spedalità;

Attesochè un tale concetto trova testuale conferma nell'art. 2 del decreto legislativo 19 novembre 1889, numero 6535, che nel definire quali siano gl'inabili al lavoro agli effetti delle citate prescrizioni della legge di pubblica sicurezza, dice: « Sono considerate come inabili a qualsiasi lavoro proficuo le persone dell'uno e dell'altro sesso, le quali *per infermità cronica o per insanabili difetti fisici o intellettuali* non possono procacciarsi il modo di sussistenza. La legge ritiene come inabili i fanciulli che non abbiano compiuti i nove anni ». Laonde le spese di *cura*, di cui l'altra disposizione dell'art. 11 dello stesso decreto stabilisce doversi tener conto nel bilancio presuntivo degl'istituti di ricovero agli effetti dell'eventuale rimborso, non possono intendersi che nel senso delle spese di cura delle infermità croniche di cui nel citato art. 2 e anche di quelle leggiere indisposizioni che gl'istituti di ricovero sono in grado di curare ne' propri stabilimenti, non certamente di quelle infermità acute che esigono l'invio dei ricoverati nell'ospedale.

Non essendo contestato che gl'indigenti ricoverati in una Pia Casa di lavoro e accolti per malattia nell'ospedale della stessa città, appartenevano tutti al Comune del luogo deve ritenersi che essi avevano in tale Comune a termine dell'art. 72 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza e delle normali austriache tuttora vigenti per l'articolo 97 della citata legge il domicilio di soccorso, ed in conseguenza legittimamente furono poste a carico dello stesso Comune le rispettive spese di spedalità.

Per questi motivi rigetta il ricorso ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 44).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Maresio Bezzolle (avv. Bianchi e Lomonaco) — Prefetto della provincia di Belluno e Ministero Finanze (avv. erar. Criscuolo) Presidente del Consorzio esattoriale dei comuni di Comelico Superiore, San Nicolò, Danta e Cattaruzza (avv. Bastanzi).

Conferimento di esattoria — Pubblico incanto — Terna — Significato di questa parola — Inefficacia di nomina di esattore non fatta per terna.

Nel conferimento di esattorie il pubblico incanto è la regola, e la terna l'eccezione.

La parola terna esprime necessariamente l'idea del numero tre, che non può senza assurdo non escludere ogni numero minore.

Le garanzie che stabilisce il legislatore nelle sue disposizioni espresse sono sempre obbiettive e non subbiettive, nè può esser permesso di sostituire queste a quelle o di restringere ad ogni modo le garanzie dalla legge stessa volute.

Non è quindi efficace la nomina di un esattore da parte del Consiglio comunale o di rappresentanza consorziale, che non sia fatta sopra terna (1).

Attesochè il primo mezzo che il ricorrente propone per lo annullamento del decreto prefettizio di cui si tratta, è la violazione degli articoli 3 e 12 della legge 20 aprile 1871 e di quella 14 aprile 1872, sulla riscossione delle imposte, contenenti la identica disposizione. L'esattore può

(1) Segnaliamo all'attenzione dei lettori questa importante decisione relativa ad un argomento di generale interesse, il conferimento di Esattoria sopra terna. La IV Sezione con un corredo di dottrina non comune attinta anche alle *fonti del Diritto Romano,* ha affermato che non è possibile la terna senza l'indicazione di tre nomi. E ciò in conformità delle sue precedenti decisioni massime di quella 24 marzo 1891, n. 81. *Figlioli e Comune di Santa Cristina d'Aspromonte,* che leggesi nella nostra *Raccolta, anno II, pag. 189,* che la IV Sezione ha pur ricordato, anche di fronte alla giurisprudenza consultiva della Sezione finanza del Consiglio di Stato, che ha creduto di non poter seguire.

A tal modo la IV Sezione oltre di aver provato ancora una volta lo spirito d'indipendenza che anima le sue decisioni ha voluto dimostrare nel fatto la differenza che intercede tra i pareri di una Sezione consultiva del Consiglio di Stato e le decisioni della IV Sezione per la giustizia amministrativa. Quelli si aggirano nel puro campo amministra-

essere anche nominato dal Consiglio comunale o consorziale sopra terna proposta dalla Giunta comunale o da una delegazione della rappresentanza consorziale.

Attesochè in base a queste disposizioni il ricorrente assume che la legge è violata quando come nel caso la *terna* sulla quale i Comuni o i Consorzi debbono scegliere l'esattore, non si compone di tre, ma invece di un numero minore di tre offerenti.

Atteso, rispetto a tale assunto, che se il resistente Cattaruzza nell'opporsi a siffatta interpretazione della legge e nel sostenere che la terna è legalmente costituita anche con uno o due concorrenti, si è limitato a riferirsi in genere alli schiarimenti dati dalle autorità competenti, l'avvocatura generale erariale comparsa nell'interesse del prefetto di Belluno e del Ministero delle finanze, facendo propria la tesi del resistente Cattaruzza, si è estesa nel voler dimostrare che la terna è perfettamente legale per la nomina dell'esattore senza d'uopo di sperimentare l'asta pubblica anche quando si componga di due o anche di un solo offerente.

Attesochè gli argomenti sui quali la regia avvocatura fonda siffatta tesi si riassume nei seguenti:

a) perchè la terna non equivale ad una gara per modo che i Comuni e i Consorzi sieno obbligati a nominare il minore offerente;

b) perchè il metodo della nomina su terna è stato istituito per dare ai Consigli comunali e rappresentanze consorziali il modo di preferire l'integrità del carattere ad ogni altro requisito del candidato;

c) perchè non è imputabile ai Comuni e ai Consorzi

---

tivo e sono *pareri*, queste nel campo contenzioso e son *decisioni*. Ciò che può sembrare buono in via graziosa non può essere riconosciuto egualmente tale in via contenziosa, di fronte al contradittorio delle parti.

Quindi la IV Sezione ha fatto benissimo in questo, come in altri rincontri, di essersi allontanata dalla giurisprudenza consultiva delle Sezioni del Consiglio di Stato.

Altrimenti se la Sezione del contenzioso avesse dovuto sempre attenersi ai pareri delle Sezioni consultive, in tal caso non valeva davvero la pena d'istituire la nuova Sezione IV per la giustizia amministrativa.

D'altronde anche fra gli stessi pronunciati dell'autorità giudiziaria v'è *differenza;* imperocchè è risaputo che le deliberazioni emesse da questa in linea di *giurisdizione volontaria* non hanno sempre quello stesso valore delle sentenze che si emettono in linea di giurisdizione contenziosa colle garanzie del contradittorio.

il fatto che uno o due soltanto abbiano presentato l'offerta, per essere quindi obbligati a subire l'asta pubblica;

d) perchè non è escluso che quell'unico offerente possa concentrare nella sua persona tutte le garanzie morali ed economiche;

e) perchè ad evitare il pericolo che i Comuni e i Consorzi commettano degli abusi preferendo chi ne sia meno che degno, la legge offre sufficiente garanzia conferendo ai prefetti delle provincie un potere discrezionale, dacchè i prefetti soltanto allora confermano la nomina fatta quando si sieno convinti che il prescelto presenti tutte le garanzie pei contribuenti, cui esso è chiamato a tutelare;

f) perchè in fine la interpetrazione che l'avvocato erariale ritiene doversi dare in questo senso alla legge sulla riscossione delle imposte è conforme alla giurisprudenza della Sezione consultiva di finanza del Consiglio di Stato.

Attesochè nessuno degli addotti argomenti sembra a questa IV Sezione talmente univoco ed efficace da poter passare sopra alla lettera della legge e alla evidente intenzione del legislatore, per accogliere un'interpretazione fondata unicamente sulla opportunità e del tutto arbitraria.

Attesochè infatti appena meriti di notare che la parola *terna* esprime l'idea necessaria del numero tre, che non può senza assurdo non escludere ogni numero minore. Se gli antichi giureconsulti dissero che *ter enixa videtur etiam quae trigeminos pepererit* (L. 137, D. *de verborum significatione* L. 16) non giunsero mai a dire equipararsi alla donna che ha partorito tre volte, colei che avesse partorito due soli figli ad un parto. Ma lasciando tutto ciò che è intuitivo e che non ha bisogno di dimostrazione, certo è che nel senso legale e notorio la terna non significa che la proposta di tre nomi di persone fatta da chi ha la facoltà della presentazione ad un ufficio, carica o dignità di fronte a coloro che hanno il diritto della scelta, o il concorso di tre persone voluto come condizione del legale esercizio del diritto di nomina da farsi fra gli aspiranti ad un ufficio medesimo.

Attesochè in questo secondo senso e non in altro il legislatore abbia adoperata la parola *terna*, ognorachè si ammette dall'avvocatura erariale, nè potrebbe non ammettersi, che la regola generale stabilita dal legislatore per il con-

ferimento di una esattoria nello interesse di una pubblica amministrazione è il pubblico incanto, e che la terna è dettata come eccezione. Ora l'eccezione per i più ovvi principii del diritto non può estendersi oltre i casi espressi dal legislatore; e poichè questo parla espressamente di *terna* pel conferimento di una esattoria fuori dei pubblici incanti, e terna logicamente importa il numero di tre, così il numero di tre aspiranti all'ufficio di esattore costituisce condizione necessaria per recedere dalla regola generale degli incanti medesimi.

Attesochè lo spirito del legislatore nel voler tre concorrenti per recedere da questi ultimi sia facile il ritrovarlo in un numero di concorrenti da lui creduto sufficiente a garantire una buona scelta e a supplire al difetto della pubblica asta, e con ciò è venuto evidentemente e necessariamente ad escludere cotesta sufficienza in un numero minore di tre.

Attesochè passando agli argomenti che si adducono per scendere ad una contraria sentenza, che cioè basti anche un solo concorrente perchè si abbia una *terna* legale, osserviamo in primo luogo che nessuno ha sostenuto che la terna equivalga ad una gara, per modo che i Comuni ed i Consorzi sieno obbligati a nominare il minore offerente; imperocchè è ormai ovvio in diritto amministrativo che entro i limiti dell'aggio stabilito dalla legge la pubblica amministrazione è libera di scegliere quello fra i concorrenti che meglio ispira la fiducia di lei, come è ugualmente notorio per disposizione della legge che il resultato di qualunque genere d'incanti, eseguiti nell'interesse pubblico, è sottoposto sempre per la sua definitiva efficacia alla superiore approvazione del Governo.

In secondo luogo che il metodo della terna istituito, come afferma l'avv. erariale, per dare ai Consigli comunali e alle rappresentanze consorziali il modo di preferire l'integrità ad ogni altro requisito del candidato non conduce logicamente alla conseguenza che la terna possa legalmente essere composta anche di uno o due concorrenti, dovrebbe invece indurre a far ritenere che cotesta integrità di carattere possa trovarsi più facilmente in tre concorrenti che in un solo od in due soli.

D'altronde il fatto supposto che anche un solo concorrente possa concentrare nella sua persona tutte le garanzie

morali ed economiche non basta alla legge; questa vuole che coteste garanzie sieno apprezzate non isolate, ma in confronto di altri, e ciò appunto per evitare più facilmente i giudizi erronei ed anche l'arbitrio. Il sostenere poi che anche un solo concorrente basta per dispensare i Comuni e i Consorzi dall'obbligo di subire l'asta pubblica, pel motivo che non è imputabile a loro il fatto che uno o due soltanto abbiano presentato l'offerta, è rifare totalmente la legge nella sua lettera e nel suo spirito. Come può considerarsi infatti l'asta pubblica, suprema garanzia delle pubbliche amministrazioni, quale una pena? e che cosa ha che vedere la imputabilità o non imputabilità dei Comuni e dei Consorzi pel difetto di tre offerenti quando la legge considera il fatto meramente come condizione, come un evento qualunque per applicare le sue disposizioni?

Ma neppur basta per declinare da queste, che i prefetti abbiano un potere discrezionale sufficiente a garantire gl'inconvenienti che potrebbero derivare dal comporre la *terna*, ci sia lecito così chiamarla, di due o anche di un solo concorrente, imperocchè le garanzie che stabilisce il legislatore nelle sue disposizioni espresse sono sempre obbiettive, e non subiettive, nè può essere permesso di sostituire queste a quelle o di restringere ad ogni modo le garanzie dalla legge stessa volute.

Attesochè in fine si alleghi la giurisprudenza della sezione di finanza del Consiglio di Stato. A cotesta giurisprudenza potremmo opporre la giurisprudenza di questa IV Sezione, la quale nella decisione 24 marzo 1891 relativa alla esattoria del Comune di Santa Cristina, ritenne non avere efficacia la nomina operata dal Consiglio comunale o dalla rappresentanza consorziale la quale non abbia luogo sopra una terna composta di tre aspiranti eleggibili. Nè crediamo di dovere oggi recedere da questa interpretazione della legge, perchè ci sembra la più ragionevole e consentanea ai principii del diritto, in quanto essa attribuisce alla legge il senso che è fatto palese dal significato proprio della parola *terna* secondo la connessione che questa parola ha con l'intero contesto della legge e dalla intenzione del legislatore.

Attesochè dimostrato così che il decreto del prefetto di Belluno del 23 agosto 1892 nell'approvare la nomina dell'esattore pel quinquennio 1893-1897 fatta nella persona

del sig. Giovanni Cattaruzza dalla rappresentanza consorziale dei Comuni di Comelico Superiore, San Nicolò e Danta sulla offerta di due soli concorrenti nel concorso aperto sopra *terna*, ha violato la legge, il ricorso del dott. Giovanni Maresio Bezzolle merita d'essere accolto, senza d'uopo di scendere all'esame degli altri due mezzi di annullamento dal medesimo proposti.

Atteso, quanto alle spese, che in vista della natura della questione e del vario modo con cui è stata altre volte risoluta, la Sezione stima di doverle compensare.

Per questi motivi la IV Sezione pronunziando sul ricorso del dott. Giovanni Maresio Bezzolle contro il decreto del prefetto di Belluno, in data 23 agosto 1892, approvante la nomina dell'esattore consorziale dei Comuni di Comelico Superiore San Nicolò e Danta nella persona del sig. Giovanni Cattaruzzo,

Accoglie il ricorso e in riparazione annulla il decreto di cui si tratta. Compensa fra le parti le spese del giudizio.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 gennaio 1893, n. 7).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Menegari (avv. Finzi) — Prefetto di Mantova.

Esattoria — Nomina dell'esattore sopra terna — Domanda — Come deve presentarsi — Indicazione dell'aggio nella domanda — Se si debba scegliere il miglior offerente.

Nel caso di concorso ad esattoria da conferirsi mediante terna, gli aspiranti debbono presentare la domanda col certificato di deposito richiesto dall'art. 7 della legge 20 aprile 1871, ma non è prescritto che le domande debbono essere presentate personalmente dai concorrenti ed essere contenute in buste chiuse.

Il fatto che nella domanda di concorso l'aggio offerto sia stato lasciato in bianco, non costituisce violazione di legge, che possa dare luogo alla censura della IV Sezione.

Nel caso di nomina sopra terna la rappresentanza consorziale non è obbligata a nominare esattore quello dei concorrenti che abbia presentata l'offerta migliore.

Attesochè quando per la nomina di un esattore comunale o consorziale sia aperto concorso per terna, la legge

sulla riscossione delle imposte dirette ed il relativo regolamento approvato col Regio decreto 2 giugno 1892, n. 253, non altro impongono agli aspiranti che di « *presentare le loro domande* col certificato del deposito richiesto dall'articolo 7 della legge e determinato in base ai dati forniti dall'intendenza » com'è testualmente disposto nell'articolo 10 del regolamento predetto;

Che però non è prescritto che le domande debbono essere presentate personalmente dai concorrenti, ed essere contenute in buste chiuse, della quale ultima norma è necessaria l'osservanza soltanto nelle aste ad offerte segrete, e d'altronde, trattandosi di concorsi per terna, erano da seguire le relative istruzioni speciali, in cui non erano contenute le prescrizioni suddette;

Che nel caso presente avendo il concorrente Carlo Lazzari fatto pervenire a chi era incaricato dal Consorzio esattoriale di ricevere le offerte, la domanda da lui sottoscritta ed accompagnata dal certificato dell'eseguito deposito, era con ciò adempito quanto è richiesto dal regolamento; nè *può trovarsi* una violazione di esso ed un conseguente motivo di nullità dell'offerta nel fatto d'essere stata quella domanda consegnata in foglio aperto e fuori d'ufficio al segretario comunale di Castelgoffredo;

Che certamente è requisito essenziale nelle domande dei concorrenti ch'esse contengano la dichiarazione dell'aggio pel quale i concorrenti medesimi intendano di assumere l'esattoria; ma non può riguardarsi come inadempito cotesto requisito qualora dalle parole in cui sia concepita l'istanza risulti accertato che chi la scrisse intese di offrirsi per quello stesso aggio che fu stabilito come massimo nell'avviso di concorso;

Che ciò appunto ritennero, rispetto alla domanda del Lazzari, tanto la rappresentanza del Consorzio esattoriale di Castelgoffredo quanto il prefetto di Mantova; e poichè una tale interpretazione non è infatti incompatibile colla dicitura della domanda predetta, e sebbene la circostanza notata dal ricorrente, dello spazio lasciato in bianco nella scrittura di quella istanza, potesse per verità lasciar luogo a sospettare di un adoperamento non perfettamente leale, non può farsene in questa sede oggetto di quell'esame che potrebbe aver luogo soltanto qualora la Sezione fosse nel-

l'attuale controversia chiamata a pronunciare anche in merito;

Che la migliore offerta fatta dal Menegari non obbligava la rappresentanza del Consorzio (trattandosi di concorso sopra terna) a conferirgli l'esattoria, e nell'apprezzamento dei motivi pei quali fu data invece la preferenza al Lazzari, il prefetto ha usato legittimamente un potere discretivo che gli attribuisce la legge nell'approvare o rifiutare la nomina degli esattori.

Attesochè pertanto nessuno dei mezzi proposti offra bastante fondamento al ricorso, a senso dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889, n. 6166.

Attesochè, in forza dell'articolo 50 del regolamento 17 aprile 1889, n. 6516, deve il soccombente essere condannato nelle spese delle quali l'avvocatura erariale ha fatto domanda ed effettivamente sostenuto.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 13).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* GIORGI.

Comune di Casagiove — Consiglio provinciale scolastico di Caserta.

Provvedimento definitivo — Deliberazioni del Consiglio scolastico provinciale .

I provvedimenti resi dal Consiglio scolastico provinciale sono suscettivi di ricorso gerarchico al Ministero dell'istruzione pubblica. Essi perciò non rivestono carattere di provvedimenti definitivi, nè può contro i medesimi ammettersi il ricorso alla Sezione IV.

Attesochè per l'articolo 4 della legge 13 novembre 1889 è il ministro dell'istruzione pubblica che pronuncia definitivamente sui ricorsi mossi contro le autorità a lui subordinate.

Che non potendo muoversi dubbio, che i Consigli provinciali scolastici siano autorità sottoposte al ministro, è evidente, che i provvedimenti e gli atti dei suddetti Consigli scolastici sono sottoposti al ricorso gerarchico innanzi al Ministero della pubblica istruzione, che però l'attuale ricorso del Comune di Casagiove essendo proposto direttamente a questa Sezione, investe atti e provvedimenti che non sono

definitivi; e quindi non è ricevibile per l'esplicita disposizione dell'articolo 28 della legge 2 giugno 1889, testo unico. Questo articolo infatti dispone che, quando la legge non prescrive altrimenti, il ricorso alla Sezione IV non è ammesso, se non contro il provvedimento definitivo, emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica. Vuole dunque il legislatore, che prima di esperimentare il ricorso alla IV Sezione, l'interessato abbia percorso tutti i gradi del procedimento gerarchico; e fa chiaramente comprendere, che il senso attribuito alla parola definitivo nel citato articolo, non si riferisce all'esecutorietà del provvedimento, ma alla mancanza di altri rimedi nella via gerarchica amministrativa.

Che del resto tale è la massima adottata e seguita costantemente dalla Sezione nell'interpretazione del citato articolo; e niuna ragione convincente concorre per abbandonarla.

Che da questa massima non si allontanò la Sezione nella decisione del 24 marzo 1892, n. 86, fra il Comune di Montorio al Vomano e il Ministero della pubblica istruzione; perchè allora ricorreva l'applicazione dell'articolo 27 e non dell'articolo 28 della legge; e però la Sezione ritenne che cotesto articolo 27 autorizzando il Governo a chiedere l'assenso di coloro, a cui il provvedimento si riferisce direttamente per provocare una decisione della IV Sezione, presuppone necessariamente, che alla detta Sezione non possano ricorrere direttamente le parti interessate: e quindi produce l'effetto, che mentre questa per regola non sarebbe competente a conoscere di un ricorso, contro un provvedimento non definitivo, diviene tale eccezionalmente in virtù dell'articolo 27 col consenso degli interessati.

Per questi motivi, dichiara irrecivibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 54).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Chialini parroco di Binasco rappresentante dell'Opera Pia Stefanini (avv. Alborno) — Ministero dell'interno.

Indole e caratteri di una Opera Pia — Giudizio ed apprezzamento del magistrato ordinario.

Quale che possa essere stata la larghezza di concetti che il magistrato ordinario ha creduto spiegare, quali i

suoi apprezzamenti sull'indole e sui caratteri di un'Opera Pia, non è possibile declinare dal principio consacrato nell'art. 1351 Cod. civ. per cui l'autorità della cosa giudicata non ha luogo se non relativamente a ciò che ha formato obbietto della sentenza.

Un giudicato profferito in sede penale, non si può contrapporre ad un atto del potere amministrativo, che ha provveduto in materia di sua competenza, per renderlo inefficace e nullo (1).

Sono istituzioni pubbliche quelle fatte per tutti coloro che si trovano in una data condizione. Le private invece che si contrappongono alle pubbliche, e che perciò si trovano comprese fra le istituzioni non soggette al Governo, son quelle destinate in pro di una o più famiglie determinate, non riservate a devoluzione a favore della pubblica beneficenza.

Se una istituzione di beneficenza non elemosiniera avente i fini indicati nell'art. 1° legge 17 luglio 1890, per essere pubblica è assoggettata al concentramento, oltre al carattere pubblico che è normale, deve avere le altre condizioni indicate nell'art. 56.

Attesochè la fondazione che trae origine dal testamento 2 luglio 1835 del fu sacerdote Luigi Stefanini è rivolta, come si rileva dallo Statuto organico 20 marzo 1878 a triplice scopo: 1° erogazione di quattro doti annue di italiane L. 80 per cadauna, nelle quali doti devono essere comprese con duplicazione d'importo le figlie nubili di certo

(1) A prima vista sembrerebbe che vi fosse un po' di contradizione fra ciò che leggesi nella decisione surriferita, e nell'altra 19 gennaio 1893 n. 21, *Comune di Montecilfone e Amoroso,* da noi riportata a *pag. 26 annata corrente,* nella quale la IV Sezione affermò non essere permesso per gli elementari principii di diritto riprendere in esame senza offesa della cosa giudicata, fatti precedenti sovra i quali le competenti autorità si erano definitivamente pronunziate col ritenerli *inesistenti.* Invece nella decisione che veniamo annotando, dichiara, che un giudicato penale non si può contrapporre ad un atto amministrativo, che abbia provveduto in materia di sua competenza, per renderlo inefficace e nullo. Ma la contradizione fra quelle due decisioni è più apparente che altro. In quella si trattava che l'istesso fatto imputato ad un segretario comunale, si voleva far valere, anche dopo l'assoluzione dal giudizio penale, presso il magistrato amministrativo, perchè il segretario per gli stessi fatti fosse punito amministrativamente. E ben disse allora la IV Sezione che le ostava l'autorità della regiudicata per esaminare lo stesso fatto. Qui invece si tratta che il magistrato penale nel dichiarare non farsi luogo a proce-

Giuseppe Antonio Cattaneo procreate colla nipote del testatore, Rosa Stefanini già defunta all'epoca del testamento; 2° largizione mediante elemosine, sussidi, soccorsi a domicilio alle famiglie povere di Binasco, tenendo in contemplazione i parenti poveri e bisognosi del testatore, quantunque non abitanti in Binasco; 3° opere di culto. Il tutto da provvedere col reddito proveniente da una cartella del Debito pubblico italiano intestata alla causa Pia Stefanini dell'annua rendita di L. 1000 come all'inventario redatto giusta il prescritto degli articoli 8 e 9 della legge 3 agosto 1862 (art. 2 e 3 dello Statuto).

Attesochè il Decreto reale 25 luglio 1892 ora impugnato, facendo applicazione all'Opera pia della legge 17 luglio 1890, n. 6972, dispone che la sua amministrazione per la parte elemosiniera e dotale, è concentrata nella Congregazione di carità di Binasco, e ciò in seguito alle conformi proposte del Consiglio comunale e della Congregazione di carità.

Attesochè il ricorrente sacerdote don Angelo Chialini, nella sua qualità di rappresentante e gestore della istituzione Stefanini, indarno si sforza di mostrare accampando una eccezione detta pregiudiziale di cosa giudicata, che la misura del concentramento non poteva essere più decretata dopo che il Tribunale di Milano, in sede penale, con sentenza 27 maggio 1891 aveva dichiarato non essere luogo a procedimento in confronto di esso sacerdote imputato della contravvenzione prevista e punita dall'art. 89 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza 17 luglio

---

dimento penale a carico del rappresentante di una Opera pia per non aver fatto la denuncia alla Congregazione di carità, avea pur fatto degli apprezzamenti sulla natura della istituzione; il che non era certo di sua competenza, perchè il giudice amministrativo è il solo competente a conoscere ed esaminare il carattere e l'indole di una Opera pia, per vedere se fosse soggetta o no al concentramento. Ora oggetto precipuo nel giudizio penale era la esistenza o meno della contravvenzione per omessa denunzia, ed *invece* in questo giudizio amministrativo si trattava di vedere se l'Opera Pia dovea oppur no concentrarsi. Quando nei due giudizi l'obbietto è diverso, non vi è ostacolo di cosa giudicata; che si verifica sol quando l'obbietto dell' un giudizio è lo stesso dell'altro: giusta i responsi del Diritto Romano: *Exceptionem rei judicatae obstare quotiens eadem quaestio inter easdem personas revocatur. L. 3 Dig. de except. rei judicatae LXIV, 2. Et generaliter, exceptio rei judicatae obstat, quotiens inter easdem personas eadem quaestio revocatur. L. 7 § 4 ibid.* Bene quindi in tal caso la IV Sezione ha dichiarato di non essere legata dalle pronunzie del magistrato ordinario.

1890, per non aver fatto nella sua qualità denuncia alla Congregazione di carità della esistenza dell'Opera pia, siccome compresa nel disposto dell'art. 56 lett. *A* della legge suddetta. Quale che possa essere stata la larghezza di concetti che il Tribunale ha creduto di spiegare, quali gli apprezzamenti ch'egli abbia potuto indurre sull'indole, e sui caratteri di questa Opera pia, non è possibile declinare dal principio, che è anche consacrato dal testo dell'art. 1351 del Codice civile., il principio che l'autorità della cosa giudicata non ha luogo se non relativamente a ciò che ha formato il soggetto della sentenza. E di questo giudicato, profferito in sede penale e che ora si vorrebbe contrapporre ad un atto amministrativo che ha provveduto in materia di sua competenza per renderlo inefficace e nullo, il soggetto si rileva dalla continenza dello stesso giudizio; il quale, come lo stesso Tribunale premette, era mosso alla ricerca se da parte del don Chialini si fosse verificato una volontaria omissione con trascuranza di una positiva disposizione di legge, potendo solo in questi termini sorgere una responsabilità penale anche nei limiti di una contravvenzione.

Il Tribunale disimpegnava cosiffatta ricerca riconoscendo che la ommessa denuncia non era da attribuirsi a volontà di trasgredire la legge; dal momento che prima della scadenza del termine stabilito nell'art. 89 della legge il detto sacerdote non aveva mancato di fare le pratiche per conoscere, se l'Opera pia da esso amministrata potesse essere soggetta alle sue prescrizioni, e se ne ritrasse contraria convinzione, questa poteva essere, per detto dello stesso Tribunale, *avvalorata dal fatto che l'applicabilità all'opera anzidetta delle nuove disposizioni di legge, appariva per lo meno assai discutibile di fronte alle disposizioni testamentarie del fu sacerdote Stefanini,* cosicchè non si potrebbe ad ogni modo far rimprovero al sacerdote Chialini s'egli ha interpretato la disposizione medesima nel senso che sfuggisse al concentramento. Conseguenza di ciò la dichiarazione di non costare di alcuna contravvenzione a carico del reverendo Chialini. E se tali sono i termini formali del giudicato, i quali non si modificano per abbondanza di argomentazioni, che si possa trovare nei suoi motivi, non è certo ammissibile che colla sua autorità abbia definitivamente statuito sulla non esistenza di quelle condizioni e di quei caratteri, per i quali l'Opera

pia che pure fu eretta in corpo morale con Decreto reale, e che è governata da apposito Statuto, potrebbe essere assoggettata a speciali disposizioni della legge riguardo agli Enti di cotesta natura, comunque non vi fosse un autore responsabile di contravvenzione per ammessa denuncia. Il soggetto della sentenza penale rimane pur sempre dentro quel confine che è contrassegnato dalla materia pertinente a quel giudizio. Vi fu o no volontà di trasgredire la legge? Al che il Tribunale ha risposto negativamente senza che la sua pronuncia possa essere tratta a conseguenze ulteriori.

Attesochè niun fondamento può avere pertanto l'assunto del ricorso, che la pronuncia dell'autorità giudiziaria abbia ormai preoccupato il campo dell'autorità amministrativa nel punto del riconoscimento e della determinazione dei caratteri dell'Opera pia in questione, e quindi non rimane che vedere se i corpi amministrativi deliberanti ed il Decreto reale 25 luglio 1892 che ha statuito di conformità, abbiano fatto giusta ed esatta applicazione della legge ritenendo che la istituzione potesse essere assoggettata alle disposizioni di concentramento non solo per la parte elemosiniera, ma anche per la parte dotale. A questo proposito occorre osservare che per l'art. 54 sono concentrate nella Congregazione di carità le istituzioni elemosiniere, e per l'art. 56 *di regola,* le istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti nel Comune che non abbiano una rendita netta superiore a 5000 lire. Non è il caso di divagare sul significato delle parole *istituzioni pubbliche*, nè di far paralleli o distinzioni, come fa il ricorso, di fronte a quelle che si vuole abbiano solo carattere di *generalità* o di *universalità.* Pubblica è la istituzione che è fatta per tutti coloro che si trovano in condizione, e non a beneficio esclusivo di singole e determinate persone o famiglie. E la legge stessa all'articolo 2 lett. *C* si è data cura di esprimere che, fondazioni private, quelle che veramente si contrappongono alle pubbliche e perciò non sono comprese nelle istituzioni soggette al Governo, sono quelle destinate a prò di una o più famiglie determinate, non riservata a devoluzione a favore della beneficenza pubblica. Che se una istituzione di beneficenza, non elemosiniera avente quei fini che sono indicati dall'articolo 1, solo per essere pubblica, entra nel dominio della legge, per essere poi assoggettata alla disposizione speciale

del concentramento, oltre al carattere pubblico, che è normale, deve avere anche le altre peculiari condizioni indicate nell'art. 56.

Attesochè per quanto concerne le doti, la istituzione Signorini rivela caratteri del tutto conformi al summentovato disposto. Quattro doti da L. 50 cadauna, da distribuirsi annualmente alle famiglie della parrocchia di Binasco principalmente alle più povere ed antiche, è istituzione di carattere pubblico, perchè tutte le famiglie di Binasco quando sieno in condizioni di bisogno possono essere chiamate a profittare del beneficio. Che se il testatore ha soggiunto che in queste doti sieno comprese le figlie nubili di Giuseppe Antonio Cattaneo e soltanto quelle che lo stesso ebbe dalla di lui nipote Rosa Signorini già defunta all'epoca del testamento duplicando per esse la dote, questa riserva a favore di determinate persone, le quali dovrebbero conseguire il beneficio per una volta tanto, non altera per nulla l'indole della istituzione, il cui beneficio continua, anche soddisfatto a ciò che vi ha di speciale nel lascito dotale a favore delle nipoti, e si distribuisce perennemente fra le donzelle povere di Binasco sulla base di una rendita ritirabile da una cartella di Debito pubblico costituita in patrimonio. E alla largizione fatta in modo individuale per le nipoti, in quanto a questa ove non sia già stato provveduto, non impedirebbe certo di provvedere in modo del tutto conforme alla volontà del testatore, la misura del concentramento.

Attesochè la istituzione Signorini oltre che all'essere di carattere pubblico, presenta anche gli altri estremi per poter essere assoggettata al concentramento a tenore del l'art. 56, sia per riguardo al limite di rendita, che si rileva non eccedente quello che la legge vieta di sorpassare non solo nella specifica assegnazione per le doti, ma anche nel compendio del patrimonio dell'opera, sia riguardo alla sua esistenza nello stesso Comune e dove siede la Congregazione di carità presso la quale deve aver luogo il concentramento.

Attesochè non ha pregio l'osservazione del ricorso che essendo fatto dall'art. 73 della legge un trattamento speciale per le doti, nessun'altra disposizione modificativa possa essere a loro riguardo applicata e nemmeno quella del concentramento. Quell'articolo rende obbligatorio col num. 1

la revisione degli statuti e dei regolamenti per le Opere pie dotali e per le altre istituzioni di beneficenza nella parte concernente il conferimento delle doti. Il legislatore ha potuto scorgere per queste istituzioni, come per le altre che sono contemplate al num. 2, il bisogno di portare l'esame anche più in là di ciò che può essere richiesto da una misura che ha solo per intento di meglio regolare ed assodare l'amministrazione, qual'è quella del concentramento; e di vedere se, avuto riguardo così all'indole loro peculiare e al modo col quale si propongono di venire in soccorso dei bisogni delle classi indigenti, possa essere il caso di quella trasformazione di finalità che è nella mente dell'articolo 70, o comunque quella modificazione d'ordinamento statutario che può essere indicata dalla revisione. Ciò autorizzerebbe a conchiudere che, anche dato il caso che il concentramento non avesse luogo, la disposizione imperativa dell'art. 93 manterrebbe sempre il suo effetto col rendere obbligatoria la revisione che per nulla avvalora il supposto del ricorrente, che la obbligatorietà di una revisione la quale ha di mira l'ordinamento e gl'intenti finali dell'opera, esclude la possibilità del concentramento, misura subordinata agli effetti di migliore e più economica amministrazione, colle riserve e cautele di cui all'articolo 61 della legge.

Attesochè nemmeno l'art. 89 viene in alcun modo a sorreggere l'assunto del ricorrente, imperocchè se la legge regolando l'obbligo della denuncia, ha distinto in due categorie le istituzioni da denunciarsi, ed ha posto nella prima quelle soggette a concentramento a termini del Capo VI, e nella seconda quella preveduta dall'art. 93 dove si parla di doti solo per l'obbligo della revisione degli Statuti, ciò diviene facilmente spiegabile con riflettere che nel Capo VI vi sono Opere sempre soggette a concentramento e cioè quelle indicate nell'art. 54; vi sono Opere soggette a concentramento *di regola*, poste determinate condizioni, e fra queste possono comprendersi, a seconda dei casi anche le Opere dotali; le quali però anche sottratte a quest'obbligo, non isfuggono alla revisione, per la quale il legislatore ha voluto mantenere l'obbligo della denuncia e la sanzione della penalità di cui l'art. 89. Con ciò è manifesta la ragione del duplice e distinto ordine di menzione che si riscontra in questo articolo.

Attesochè posti gli accennati estremi l'impugnato decreto reale non può essere redarguito di violazione di legge e nemmeno di mal fondato ed erroneo apprezzamento, se ha ritenuto applicabili alla parte dotale della istituzione il disposto dell'art. 56 lett. *A*, ed in quanto alla parte elemosiniera la disposizione di concentramento trova il suo pieno suffragio nell'art. 54, fermo che nè per l'una nè per l'altra concorrano nessuna delle speciali ragioni di eccezione che sono contemplate dall'art. 60, e che lo stesso testatore non ha disposto di una *preferenza*, nella distribuzione delle elemosine ai propri parenti, dal che sorgerebbe una specie di riserva di diritto, ma semplicemente ne ha raccomandato la contemplazione.

Il ricorso pretende, che un motivo di eccezione emerga dal fatto che il testatore Stefanini avrebbe manifestata una volontà ferma e precisa che tutti e tre i suoi lasciti sieno sempre amministrati dal parroco *pro tempore* di Binasco, *a tutto suo dettame senza riserve e restrizione di sorta*, per cui questo parroco dovrebbe anzi considerarsi come vero ed unico legatario delle somme, che doveva poi erogare in opere di beneficenza e di culto.

Questa sostanziale volontà verrebbe ad essere, secondo il ricorso, menomata dalla disposizione di concentramento la quale per giunta porterebbe nel concreto uno smembramento fra i lasciti di beneficenza da una parte e il lascito di culto dall'altro. Ma anzitutto si deve rispondere che il rispetto alla volontà dei fondatori, ripetutamente raccomandato dalla legge, non va inteso sino al punto di esautorare completamente la stessa legge e renderne impossibile l'applicazione. In quella vece compatibilmente coll'osservanza della legge ricorrono spesso le occasioni ed i modi per tener conto della volontà dei fondatori. E se ne fa nella stessa materia di concentramento un palmare esempio coll'art. 61 dove è detto che le istituzioni concentrate non solo mantengono separati i patrimoni ma continuano ad erogare le rendite in conformità dei rispettivi statuti a vantaggio degli abitanti delle Provincie, dei Comuni e delle frazioni dei Comuni a beneficio dei quali furono destinati.

In presenza di questa disposizione non si scorge fondamento di sorta nelle doglianze ulteriori che il parroco Chialini espone nell'appendice del suo ricorso.

Nemmeno quelle facoltà di *designare i beneficandi* che

il ricorrente sostiene ad esso esclusivamente riserbata dal testamento e mantenuta dallo statuto può dirsi pregiudicata dagli effetti del Decreto reale. che si limita a disporre il concentramento il quale, salvi gli effetti di amministrazione suoi proprii, non impedisce, anzi richiede che le erogazioni si mantengano in conformità agli statuti.

Ed in quanto al diritto che egli pretende esercitare in base all'alinea primo e secondo dell'art. 5 non appartiene a questa sede il dare alcuna statuizione, dovendo in ogni caso quella facoltà essere ammessa e disciplinata con formi speciali, a dettame dello stesso articolo, in combinazione colle disposizioni dell'art. 11, intorno alle quali disposizioni non ha avuto punto campo di occuparsi lo stesso Reale decreto.

Ne consegue da ciò che la Sezione non ha alcun motivo di soffermarsi sulla subordinata conclusione, che si legge nella stessa appendice del ricorso.

Attesochè essendo il ricorso in istato di rigetto niuna pronuncia occorre riguardo alle spese;

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 87).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Arciconfraternita dei Bianchi in Napoli — G. P. A. e Intendenza di Finanza di Napoli.

Decisione della G. P. A. — Irrecivibilità di reclamo — Erroneo supposto — Annullamento e rinvio.

Quando la decisione della G. P. A. basandosi sovra un erroneo supposto, che le ha impedito di pronunziare come doveva sui varî motivi del reclamo tempestivamente prodotto, lo ha dichiarato irrecevibile comecchè prodotto fuori termine, la IV Sezione ai sensi dell'art. 38 Legge 2 giugno 1889 e 26 R. Decreto 19 novembre 1889 annulla e rinvia alla stessa G. P. A. perchè pronunci in merito (1).

(1) Evidentemente non si tratta del *rinvio* a dettame del Codice di proc. civ. per effetto del quale l'autorità decidente della quale fu annullata la pronuncia, od altra alla quale la causa si rinvia, è chiamata ad emettere una nuova decisione nel merito della controversia. Un rinvio di questo genere non è conosciuto dal nostro ordinamento procedurale di giustizia amministrativa. Si tratta invece che l'autorità, ch'era prima chiamata a decidere, nulla ha deciso in merito, perchè basandosi sul- sull'erroneo supposto che il ricorso fosse stato prodotto fuori termine,

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 32).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Ricovero di mendicità Vittorio Emanuele II in Pistoia (avv. Michelozzi) — G. P. A. di Firenze, Intendenza di Finanza di Firenze e Ministeri dell'Interno e del Tesoro (avv. Erariale).

Ricoveri di mendicità — Obbligo del mantenimento dei mendici inabili al lavoro — Obbligo sussidiario degli altri enti — Costituzionalità del Regio decreto 19 novembre 1889.

La difficoltà di alloggiare mendici nei Ricoveri di mendicità del luogo non esime questi dall'obbligo del mantenerli negli altri ricoveri, ai quali siano stati assegnati d'ordine dell'autorità.

Siffatto obbligo, negli altri enti chiamati solo in via sussidiaria a provvedere al mantenimento de' mendici, non può sorgere se non quando manchino i mezzi dei locali istituti di mendicità.

A questi concetti rispondono gli articoli 14 e 16 del Regio decreto 19 novembre 1889 n. 6535, in armonia con la legge di P. S. e quindi non è dubbia la loro costituzionalità.

Attesochè le combinate disposizioni degli art. 80 e 81 della legge di pubblica sicurezza, col proibire l'accattonaggio e col disporre che i mendici inabili al lavoro siano accolti nei ricoveri di mendicità, presuppongono in via principale in siffatti stabilimenti l'obbligo di prestare tanto l'alloggio, quanto il mantenimento agl'indigenti inabili al lavoro, e solo in via sussidiaria riversano gradatamente la spesa di tale mantenimento prima a carico di altri determinati istituti di beneficenza e delle confraternite, indi de' Comuni di origine e in ultimo luogo dello Stato; e ciò sia perchè non soltanto l'alloggio, ma anche il mantenimento degl' inabili

---

non ha fatto altro che dichiararlo irricevibile. La IV Sezione, rilevato l'errore, per cui il ricorso diventa invece ricevibile, non può pronunciare direttamente da sè perchè, salvi i casi speciali, ciò sarebbe in urto coi principî fondamentali del processo contenzioso amministrativo. Non le rimane quindi che rimettere gli atti all'autorità designata dalla legge, perchè profferisca quella decisione che le spetta, e che ha omesso di fare per mera causa di errore.

È tutto questo riguardante la decisione riportata non può che aversi per plausibile.

nei limiti dei rispettivi mezzi è ufficio proprio e naturale destinazione di tali case di ricovero a differenza di ogni altro ente, che provegga ad altre forme di beneficenza e di assistenza pubblica; sia perchè non potrebbe altrimenti intendersi il divieto della pubblica mendicità con le relative sanzioni penali e il prescritto accoglimento de' mendici nelle dette Case di ricovero; sia infine perchè il citato art. 81 non carica agli altri enti suaccennati il concorso alle spese di mantenimento, se non in quanto non esista nel Comune un Ricovero di mendicità ovvero quello che esista sia insufficiente al bisogno. Ora posto nei Ricoveri di mendicità l'obbligo in via principale di ricoverare e mantenere ne' limiti delle proprie rendite gl'indigenti del luogo, affatto arbitrario sarebbe l'ammettere soltanto l'obbligo diretto e materiale di tale prestazione e il negare invece l'obbligo di sostenere le spese di mantenimento quando per insufficienza di proprii locali siano i mendici d'ordine dell'Autorità inviati in Ricoveri di altri Comuni, in quanto che la mancanza dei mezzi per alloggiare, cioè per adempiere a parte del proprio ufficio, non può esimere dall'adempiere alla parte più essenziale, cioè al mantenimento, ed essendo naturale che in questo caso la prestazione di specie, che l'istituto non è in grado di fornire direttamente, si converta in prestazione di quantità per rimborso all'altro istituto che materialmente lo fornì in sua vece o allo Stato, che abbia fatto anticipazione della relativa spesa.

È a ritenersi pertanto che la sola materiale difficoltà di alloggiare gl'indigenti nei Ricoveri del luogo per ristrettezza di spazio non basti ad esimerli dall'onere del mantenimento e che l'obbligo subordinato degli altri enti su ricordati non possa sorgere se non quando manchino ai locali istituti di mendicità anche i mezzi per provvedere al mantenimento degl'inabili altrove ricoverati, essendo facile considerare che altrimenti basterebbe ad una Casa di ricovero il mantenere di proposito angusti e inadatti i proprii locali o il restringerli per sottrarsi ad un onere conforme al proprio istituto non ostante la capienza delle proprie rendite, e per riversare invece un tale carico su altri enti, con pregiudizio e perturbazione degli uffici proprii e de' fini, che costituiscono la principale e diretta destinazione degli enti stessi.

Attesochè in piena conformità di tale concetto il Regio

decreto 19 novembre 1889, n. 6535, con l'art. 14 dispone che gli avanzi nei bilanci de' Ricoveri e istituti equivalenti siano destinati a benefizio dei mendici del Comune o della Provincia secondo che tali istituti siano di carattere comunale o provinciale, e con l'art. 16 dichiara espressamente che gli altri enti indicati nelle su citate disposizioni della legge di Pubblica Sicurezza non debbano provvedere alle spese di mantenimento dei mendici se non in quanto non bastino le rendite dei detti Ricoveri e gli avanzi dei loro bilanci. Con le quali disposizioni, anzichè restringersi il cômpito degli Istituti di ricovero al solo e diretto ufficio di ricoverare e mantenere gli inabili del luogo ne' proprii stabilimenti, si dichiara in termini generici il loro obbligo di sostenerne le spese di mantenimento nei limiti dei proprii mezzi indipendentemente dal fatto di trovarsi gl'inabili del Comune e della Provincia alloggiati nei rispettivi istituti o di essere invece ricoverati in altri istituti di Comuni o di Provincie diverse. Ed è vano certamente impugnare la costituzionalità di tali disposizioni, perchè anche a prescindere dall'essere le disposizioni stesse in piena armonia con le già esaminate norme della legge di Pubblica Sicurezza, il citato Regio decreto, essendo stato emanato in virtù di espresso mandato legislativo con la sola condizione di dover essere presentato al Parlamento per convertirsi in legge, ha evidentemente vigore di legge finchè dal Potere legislativo non sia esaminato e definitivamente sancito o modificato o respinto;

Attesochè essendosi nella specie fin dal 1890 il ricorrente Ricovero di Pistoia rifiutato di ricevere altri indigenti ed avendo quindi l'autorità di Pubblica Sicurezza provveduto all'invio di tre indigenti nativi di quel Comune nella Pia Casa di lavoro in Firenze, indarno da tale fatto l' Istituto ricorrente vorrebbe trarre la conseguenza che l'autorità medesima abbia riconosciuto in esso l'impossibilità non solo di accogliere quegl' individui per difetto di locali, ma anche di sostenere la spesa per difetto di rendita. L'invio dei mendicanti in altro istituto non presuppone alcun esame de' mezzi economici dell' Istituto del luogo e alcun riconoscimento della insufficienza di rendita; ma fa supporre che siasi constatata la semplice insufficienza de' locali; giacchè per quanto riguarda la spesa di mantenimento essa è anticipata dallo Stato e il momento di esaminare la vera condizione economica dell'istituto, allo scopo di determinare se

esso o altri enti debbano in definitivo sostenere quella spesa, non viene se non alla fine dell'anno, allorchè, a tenore dell'art. 25 del citato Regio decreto, l'Intendenza di finanza con sua deliberazione determina gli enti tenuti al rimborso, qual è appunto la deliberazione di cui si tratta nel caso in esame.

Omissis. (1) La Sezione rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 3).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BONASI.

Lupi (avv. Sacchetti) — G. P. A. di Mantova, Sindaco di Curtatone ed altri (avv. Parenzo e Dal Medico).

Operazioni elettorali — Segretario del seggio — Se possa essere un elettore appartenente ad altra frazione.

Sono valide le operazioni elettorali se a segretario del seggio definitivo in un comune diviso in frazioni sia stato chiamato un elettore iscritto nelle liste di altra frazione (2).

Attesochè già altra volta la Sezione IV in un caso nel quale trattavasi di un Comune non diviso in frazioni, giudicò che l'avere l'ufficio definitivo di una Sezione assunto alle funzioni di segretario un elettore appartenente ad altra Sezione non costituiva una violazione dell'articolo 67 della legge comunale e provinciale e non viziava perciò di nullità le operazioni elettorali (Decisione 7 giugno 1892).

Attesochè ora trattasi del caso diverso di un Comune diviso in frazioni, e della nomina a segretario fatta dall'ufficio definitivo di una di esse in persona di un elettore appartenente ad una frazione diversa; ma le ragioni nella citata decisione desunte dallo spirito e dalla lettera della legge a sostegno della validità delle operazioni elettorali, valgono anche pel caso presente.

Non v'ha infatti ragione di differenza fra il Comune

---

(1) Abbiamo creduto tralasciare la seconda parte della decisione relativa agli avanzi di Cassa perchè trattata più di proposito nella decisione *Pia Casa di Ricovero di Treviso* e *Intendenza di Finanza* dei 7 gennaio 1893 n. 1, riportata a P. I. pag. 1, anno corrente della Raccolta corredata di nota illustrativa.

(2) Con decisione 25 giugno 1891 n. 151 (*Giustizia Amministrativa, anno II, p. 346*) fu deciso essere nulle le operazioni, se a *scrutatore* del seggio sia stato scelto un elettore iscritto nelle liste di altre Sezioni. Si noti la differenza fra i due casi.

diviso semplicemente in Sezioni e il Comune ripartito in frazioni, rispetto alla facoltà di ciascun elettore di entrare a scopo di vigilanza nelle sedi di tutte indistintamente le Sezioni o frazioni; poichè se nel caso della divisione del Comune in frazioni ciascuna di queste elegge esclusivamente i propri consiglieri, ciò non toglie che una volta seguita l'elezione, tutti gli eletti rappresentino l'intero Comune e votino nelle deliberazioni riflettenti l'interesse generale di esso; donde l'interesse ed il diritto di ciascun elettore, qualunque sia la frazione cui appartenga, d'invigilare e sindacare personalmente così in tutte le frazioni come in tutte le Sezioni per la legittimità dei procedimenti elettorali e conseguentemente di impugnare nei modi di legge il risultato dei procedimenti stessi.

Ed è appunto per questo interesse e questa facoltà che sono riconosciuti in tutti indistintamente gli elettori, sia o non sia il Comune diviso in frazioni, che l'articolo 67 della legge comunale e provinciale si è limitato, senza distinzione di sorta, ad esigere che l'elettore il quale vogliasi dall'ufficio nominare segretario sia presente, e non altrimenti che esso appartenga alla Sezione o frazione nella quale la nomina deve farsi.

Attesochè del resto per accogliere il contrario concetto, seguito nella specie dal Consiglio comunale e dalla G. P. A., oltrechè si dovrebbe aggiungere al testo della legge per creare una nullità, e andar contro il manifesto intento di essa, lo si farebbe senza potere neppure addurre un motivo di convenienza o di opportunità, mentre anzi circoscrivendo la scelta del segretario ai soli elettori appartenenti alla frazione si incorrerebbe nello sconcio di rendere in molti casi impossibile l'uso delle prescrizioni della legge rispetto all'ordine che nella nomina si deve seguire in relazione alle categorie prestabilite dal legislatore.

Attesochè infine anche nel caso di Comune diviso in frazioni valgono le considerazioni: che il segretario non fa parte della composizione dell'ufficio, perchè secondo la testuale espressione della legge egli è nominato dall'ufficio dopo che esso è già composto: che il segretario ha voto semplicemente consultivo e non esercita presso l'ufficio che le funzioni di notaio per dare al verbale carattere di autenticità: che finalmente rimane sempre salvo ciò che veramente è essenziale, quando trattasi di Comuni divisi in

frazioni, e cioè che non voti in una frazione un elettore appartenente ad un'altra, precetto che nella specie si è appunto osservato essendosi il segretario Mambrini della frazione Bruscaldo astenuto dal votare in essa.

Atteso rispetto alle spese che nelle condizioni nelle quali la vertenza è stata portata davanti la IV Sezione si ravvisa un giusto motivo per dichiararle compensate.

Per questi motivi, accoglie, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 febbraio 1893, n. 62).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

De Laurentiis (avv. Lomonaco) — Comune di Acerra (avv. Santini).

Deliberazioni del Consiglio comunale — Approvazione della G. P. A. — Provvedimento definitivo — Ricorso amministrativo — Ricorso contenzioso — Spesa obbligatoria — Stanziamento in bilancio — Stipendio all'Archivista notarile.

Le deliberazioni dei Consigli comunali, fuori i casi in cui debbano essere integrate dall'approvazione della G. P. A., costituiscono per sè stesse provvedimenti definitivi, non essendo i Consigli stessi costituiti verso il Governo in rapporto di gerarchica subordinazione.

Sebbene al Governo competa la facoltà di annullare le deliberazioni consigliari illegali, ciò non importa nei privati interessati il diritto di eccitarla con ricorso amministrativo, e tanto meno l'obbligo di produrre questo prima di ricorrere in via contenziosa.

Non può un Consiglio comunale sopprimere dal suo bilancio una spesa, che per la sua causa e pel suo giuridico fondamento, ha carattere di obbligatorietà.

La posizione dell'archivista notarile creata per legge con atto del Governo non può esser distrutta o modificata, se non col concorso delle stesse autorità che l'hanno stabilita.

Attesochè priva di fondamento è l'eccezione d'irricevibilità che il resistente Comune di Acerra oppone al ricorso, sostenendo che l'impugnata sua deliberazione consiliare non costituisce provvedimento definitivo in quanto

competeva avverso di esso ricorso al Governo per annullamento.

Occorre in effetto appena avvertire che le deliberazioni dei Consigli comunali, fuori dei casi nei quali debbano essere integrate dall'approvazione della G. P. A. costituiscono per sè stesse provvedimenti definitivi, in quanto che il potere di vigilanza spettante al Governo unicamente per contenere l'azione di quelle locali rappresentanze ne' limiti della legge non importa che esse siano costituite verso il Governo stesso in rapporto di gerarchica subordinazione e che quindi possa competere contro i rispettivi atti il ricorso in via gerarchica concesso dall'art. 270 della legge comunale e provinciale contro le deliberazioni delle autorità inferiori. Onde consegue che sebbene al Governo competa la facoltà di annullare le deliberazioni illegittime dei Consigli comunali, tale facoltà (che anche se provocata per privata denuncia, si esercita sempre d'ufficio principalmente nell'interesse pubblico) non può importare un diritto da parte de' privati interessati di eccitarla mediante vero e proprio ricorso e tanto meno può creare negl'interessati medesimi l'obbligo di sperimentare tale via di gravame amministrativo prima di adire contro le deliberazioni stesse la via contenziosa.

Attesochè, passando al merito del ricorso, è a ritenersi che non poteva il Consiglio comunale di Acerra sopprimere dal suo bilancio lo stanziamento di annue lire 720 per lo stipendio assegnato al Conservatore del rispettivo Archivio mandamentale ed assegnargli invece la metà degli eventuali introiti dell'Archivio liquidabili in fine d'anno, avendo la suddetta spesa carattere di obbligatorietà non solo per la sua causa e pel suo giuridico fondamento, ma anche per la sua forma determinata di stipendio fisso e per la precisa misura in cui fu con Decreto reale stabilita.

Basta infatti considerare, che pel disposto degli articoli 88, 90 e 101 della legge sul riordinamento del Notariato, testo unico del 25 maggio 1879, n. 4900, gli Archivi mandamentali sono istituiti sulla domanda ed a spesa dei Comuni interessati, che gli stipendi dei relativi conservatori sono deliberati dal Collegio notarile, sottoposti all'omologazione della Corte d'appello ed approvati dal Ministero di grazia e giustizia, e che i detti Conservatori sono nominati con Decreto reale, per dover necessariamente ritenere che ove ad istanza de' Comuni interessati sia stato istituito

un Archivio mandamentale ed assegnato dal Governo in una determinata misura lo stipendio al rispettivo Conservatore, le rappresentanze dei Comuni stessi non possono sopprimere, diminuire o convertire in altra forma di corresponsione lo stipendio stesso, essendo ovvio che fin quando l'Archivio sia mantenuto la posizione giuridica creata in base alla legge per atto del Governo, non possa essere modificata o distrutta se non previo lo stesso esame e le stesse condizioni richieste per determinarla e col concorso delle stesse autorità che sono chiamate a stabilirla.

Ciò posto se è incontestato che nella specie su istanza del comune di Acerra, solo interessato, fu istituito in quel Comune un Archivio mandamentale; se, come risulta da deliberazione esibita dallo stesso Comune ne' suoi atti (fol. 3), quella Rappresentanza comunale nella seduta del 28 ottobre 1883 su interpellanza del Presidente del Consiglio notarile di Santa Maria Capua Vetere accettò espressamente la misura dello stipendio di lire 720 annue da assegnarsi al Conservatore, e se il Decreto reale del 24 luglio 1885 nominò conservatore e tesoriere di quell'Archivio il ricorrente notaro De Laurentiis, assegnandogli appunto il detto annuo stipendio da corrispondersi dall'unico Comune interessato, è chiaro che non poteva il Comune stesso di propria autorità cancellare dal suo bilancio il relativo stanziamento ed assegnare invece al predetto Conservatore un onorario affatto incerto sotto forma di aggio del 50 per cento sugli introiti dell'archivio, infirmando così di proprio arbitrio gli effetti de' provvedimenti governativi già da esso volontariamente provocati per l'istituzione e il funzionamento di quell'Archivio. Se invece l'Amministrazione comunale di Acerra ha fondati motivi per ritenere che allo stipendio di cui si tratta manchi il proporzionato correspettivo di un'opera utilmente prestata e che convenga ridurre tale stipendio in ragione della verificatasi tenuità de' proventi, o che altrimenti convenga addirittura sopprimere quell'Archivio per la poca o nessuna utilità di una tale istituzione, non può che unicamente rivolgersi al Governo perchè, previe le dovute verificazioni, e previo l'adempimento delle prescrizioni di legge, provvegga secondo opportunità e giustizia;

Attesochè, essendo le premesse considerazioni sufficienti a determinare l'annullamento dell'impugnata deliberazione, non occorre occuparsi degli altri motivi del ricorso;

La Sezione IV, pronunziando sul ricorso del Notar Francesco De Laurentiis, annulla la suddetta deliberazione ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 19).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* GIORGI.

Comune di Sant'Odorico (avv. Cavazzi) — Mer (avv. Sandrino).

Rivocazione innanzi alla Sezione IV — Motivi — Quistione di competenza — Denegata giustizia — Errore di criterio — Documento falso.

I motivi di revocazione accennati nell'art. 51 del Regolamento per la procedura della IV Sezione del Consiglio di Stato sono tassativi.

Se la Sezione IV non fece diritto all'eccezione d'incompetenza sollevata da una delle parti e non obbedì alla prescrizione dell'art. 41 della legge, si ha in ciò un caso di denegata giustizia, il quale non può costituire motivo di rivocazione.

L'istituto della rivocazione non si estende alla revisione dei criteri d'interpretazione adottati dal Collegio giudicante nel primo suo pronunziato.

Manca il motivo di rivocazione quando non si tratti di un documento riconosciuto falso dopo la decisione impugnata.

Attesochè i motivi di revocazione enunciati nell'art. 51 del Regolamento per la procedura avanti la IV Sezione in esecuzione dell'art. 39 della legge 2 giugno 1889 testo unico, e desunti dall'art. 494 dei Codice civile, sono tassativi, come quelli che determinano la portata e l'estensione di un istituto che si allontana dalle regole generali del diritto, chiamando la stessa autorità decidente che pronunciò la sentenza impugnata a rivederla, correggerla e revocarla.

Che partendo da questo concetto fondamentale è facile convincersi, come nè i quattro motivi di revocazione proposti nella domanda del comune di Sant' Odorico, nè quello aggiunto posteriormente, possono, indipendentemente da qualunque altra considerazione, trovare accoglienza.

Che difatti il primo e il quarto dei motivi principali censurano in sostanza la enunciata decisione di questa Sezione perchè non fece diritto alla eccezione d'incompetenza

elevata dal Comune, e non obbedì alla prescrizione dell'articolo 41 della legge sul Consiglio di Stato testo unico. Ora quando anche la decisione meritasse questo rimprovero, si tratterebbe di una denegata giustizia che avrebbe commessa quella decisione per aver trascurata o male intesa una eccezione proposta dal Comune, ma la denegata giustizia per difetto di giusto apprezzamento non costituisce un motivo di revocazione contemplati nelle citate disposizioni di legge. Giova per altro osservare, che il Comune di Sant'Odorico non avea proposta la sua eccezione d'incompetenza in termini chiari ed espliciti, ma gli aveva confusamente dato l'aspetto di una eccezione d'inammissibilità, fondandola sui motivi che non richiamavano punto l'applicazione dell'articolo 41 della legge e si riportavano più tosto al concetto della improponibilità del ricorso.

Non potrebbe dunque censurarsi la decisione impugnata, se nelle deduzioni pregiudiziali del Comune, ravvisò una mera eccezione di inammissibilità del ricorso anzichè una eccezione d'incompetenza, e come tale la respinse per mancanza di congruo fondamento.

Che il secondo fra gli allegati motivi della domanda di revocazione si riannoda in parte al concetto di quelli testè esaminati, e contiene del resto deduzioni inattendibili in questa sede, perchè appellerebbe a difetti di notificazione commessi nel ricorso in base al quale fu pronunciata la decisione impugnata: difetti che non hanno per verità sussistenza, ma quand'anche ne avessero alcuna solleverebbero una questione che non sarebbe proponibile in sede di revocazione.

Che del pari improponibile è per analoghe considerazioni il quarto motivo, come quello che si basa sull'allegata erronea interpretazione di un contratto o capitolato del 9 maggio 1886 intervenuto fra il Comune e il segretario Mer che avrebbe fatta la decisione impugnata; or non è chi non veda, come l'Istituto della revocazione non si estende certamente alla revisione dei criteri d'interpretazione adottati dal Collegio giudicante nel primo suo pronunciato.

Revisione che non potea mai entrare negli intenti del legislatore quando disciplinava l'Istituto della revocazione, e che non resta compreso davvero in qualcuno di quei motivi che la legge ha posto tassativamente a base delle domande di revocazione.

Attesochè finalmente venendo al motivo aggiunto, si vorrebbe dal comune di Sant'Odorico, che la decisione impugnata potesse revocarsi da questa medesima Sezione che la pronunziò, perchè nulla, e quindi falsa sarebbe, a detta del Comune ricorrente, quella deliberazione consigliare in cui fu approvato il contratto di riconferma quinquennale del segretario in data 9 maggio 1886 e quindi nullo il contratto medesimo, sul quale si appoggiano i motivi della decisione medesima. Ma oltrechè niuna prova sufficiente il Comune ha fornita di tal nullità, quando anche esso sussistesse non costituirebbe mai un motivo di revocazione. Manca infatti la prova sufficiente della falsità, perchè un estratto del processo verbale dell'adunanza tenuta da un Consiglio comunale, non esclude, che alla fine del verbale, di cui l'estratto non è che una parte, si trovino realmente le firme del Sindaco e del Segretario necessario per integrarlo.

Mancherebbe il motivo di revocazione perchè ad ogni modo non saremmo mai nei termini di un documento riconosciuto falso, o di uno fra gli altri casi contemplati nei quattro numeri dell'art. 51 del citato Regolamento.

Attesochè pertanto essendo la domanda di revocazione priva di fondamento deve essere respinta, con la condanna del Comune nelle spese, espressamente domandate e nella perdita del deposito.

Per questi motivi, rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 22).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Alcuni elettori della frazione di Cellone nel comune d'Illasi (avv. Bostengi) — G. P. A. di Verona.

Consiglieri comunali — Riparto — Interesse degli elettori di una frazione a ricorrere contro le relative decisioni della G. P. A. — Se le dette decisioni siano provvedimenti definitivi — Ricorso al Re in via gerarchica — Come dev'essere considerato — Effetti circa al ricorso prodotto in sede contenziosa.

Gli elettori di una frazione, anche senza costituirsi in rappresentanza del maggior numero di essi, possono ricorrere in proprio alla Sezione IV contro le decisioni della G. P. A. per quistione di riparto di consiglieri, per

l'interesse individuale che come membri della frazione avente dritto al riparto portano nella materia del contendere.

La disposizione dell'ultimo inciso dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889, col richiamarsi in materia di ricorso al Re alla legge vigente non fa che riportarsi a quanto è statuito nell'art. 12, n. 4 della stessa legge in ordine ai ricorsi contro la legittimità di provvedimenti amministrativi, sui quali sieno esaurite e non possono proporsi domande di riparazioni in via gerarchica.

La G. P. A. in materia di riparto di consiglieri fra diverse frazioni d'un Comune, è rivestita dalla legge comunale e provinciale di una giurisdizione propria, che non è a confondersi colle attribuzioni d'indole meramente tutoria.

Tale giurisdizione si collega sotto certi aspetti coll'ordinamento del diritto elettorale, viene esercitata in presenza di certe condizioni di domanda, con facoltà discretiva di apprezzamento intorno ai motivi di opportunità e di convenienza che possono consigliare il riparto.

Un provvedimento emanato dalla G. P. A. con questa veste di giurisdizione, sia che abbia per oggetto la statuizione sul riparto, sia il ritorno alla regola normale, per cessazione delle cause che possono averlo consigliato in precedenza, non è suscettibile di gravame ad autorità superiore per via gerarchica, ma diventando definitivo, non comporta che lo straordinario rimedio del ricorso per illegittimità, al quale può essere contrapposto il ricorso alla sede contenziosa del Consiglio di Stato indetto dall'art. 24 della legge 2 giugno 1889.

Quindi il ricorso al Governo del Re prodotto contro la decisione della G. P. A., la quale accogliendo la domanda della maggioranza degli elettori di frazione revoca il riparto dei consiglieri di un Comune, già deliberato dalla Deputazione provinciale, deve considerarsi quale ricorso in via straordinaria prodotto a termini dell'art. 12, n. 4 della legge 2 giugno 1889 (1).

(1) In proposito la Sezione ha considerato: che quando i caratteri formali coi quali la parte produce un ricorso non siano manifestamente tali da rendere indubbia la di lei intenzione di volersi valere del rimedio puramente gerarchico non si può che prendere norma dal suo contenuto, da quell'obbiettivo finale, che si rivela dalle circostanze di fatto e di di-

Se in argomento al ricorso non fu anche sentito il parere del Consiglio di Stato in adunaza generale, come sarebbe a mente dell'art. 17 del Regio decreto 17 ottobre 1889, n. 6515, ciò non può essere influente per far mutare l'indole al ricorso medesimo (1).

Cosicchè posto in sodo, che nella stessa questione che si propone col ricorso alla IV Sezione fu prodotto un ricorso che doveva essere disciplinato a termini dell'art. 12, n. 4 della legge 2 giugno 1889, che sullo stesso ricorso emanò altresì il Reale decreto, a definizione della questione in sede amministrativa, la disposizione della seconda parte dell'art. 28 di detta legge non può che spiegare il suo effetto con indurre la conseguenza dell'inammissibilità dell'attuale ricorso prodotto in sede contenziosa contro il disposto del detto articolo.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 30).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di Resina (avv. Margotto) — G. P. A. di Napoli e Comune di Portici (avv. Sansonetti).

Ricevibilità di ricorso — Firma dell'assessore — Notifica a istanza del Sindaco — Ricorso in sede amministrativa — Ricorso in sede contenziosa — Provvedimento definitivo — Deliberazioni della G. P. A. — Costruzione di strada sul territorio di un Comune a favore di altro Comune — Polizia e proprietà della strada.

Non è irrecevibile il ricorso firmato dall' assessore anziano, e notificato ad istanza del Sindaco; la diver-

---

ritto sotto le quali è venuto ad interporsi ed a provocare il Decreto Reale.

Ora se quel ricorso s'interponeva contro un provvedimento ch'era per indole propria definitivo, è da dedurre che esso entrava nella categoria di quei ricorsi di cui parla l'art. 12, n. 4 come spesi contro alle legittimità di provvedimenti, contro i quali non possono proporsi domande di riparazione in via gerarchica. La questione poi di legittimità nel concreto, non faceva difetto, dappoichè essa principalmente cadeva sull'applicazione dell'art. 62 della legge comunale e provinciale, la cui osservanza s'imponeva tanto pel caso di ottenere il riparto, quanto per quello di far cessare il sistema del riparto già decretato. Ed il provvedimento ora impugnato è stato adottato appunto per la considerazione che come per decretare il riparto fra tutte le frazioni così per revocarlo occorre la domanda del Consiglio comunale o di tutte le frazioni.

(1) Con decisioni della stessa Sezione IV, riportate dalla *Giustizia Amministratica, Anno I, P. I, pag. 250, ed Anno III, P. I, pagg. 87,*

sità delle persone è indifferente, quando identica è la veste in cui l'uno e l'altro agiscono quali rappresentanti del Comune.

Un ricorso sebbene figuri indirizzato al Re, quando è concepito e proposto non in via straordinaria, ai termini dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato, ma come ordinario ricorso al Governo del Re contro una deliberazione della G. P. A. domandandosene l'annullamento in base all'art. 172 Legge comunale e provinciale, non è di ostacolo alla procedibilità del ricorso in sede contenziosa ai termini dell'art. 28 succitata legge.

Il semplice fatto della interposizione di un reclamo in sede amministrativa avverso un provvedimento non basta a fare escludere da questo il carattere di definitivo, dipendendo una tale qualità dal carattere che gli attribuisce la legge, non dall'arbitrio delle parti (1).

Sebbene il succitato art. 172 dia il ricorso al Governo del Re contro tutte le deliberazioni della G. P. A. in via tutoria, e quindi anche per apertura e classifica di strade; pure coll'art. 21 della legge 1° maggio 1890 si è dato il ricorso alla IV Sezione contro quelle deliberazioni in siffatta materia, che perciò sono provvedimenti definitivi.

Quando una deliberazione consigliare è approvata con deliberazione della G. P. A. il ricorso contro questa implicitamente investe anche quella, senza bisogno che fosse direttamente impugnata di ricorso.

Il Decreto Prefettizio, che dichiara la pubblica utilità di un'opera, non è che conseguenza della deliberazione della G. P. A. e però annullandosi questa, quel Decreto ne segue le sorti, senza bisogno di apposito gravame.

Non può accogliersi la tesi assoluta, che non possa mai un Comune costruire una strada che si svolga nel territorio di un altro Comune, ove questo non la creda utile anche

---

205, 223, 446, 489, venne stabitita la massima e crediamo con ogni fondamento di legalità e giustizia, che nei casi in cui sia stato emanato il Regio decreto sopra un semplice parere di Sezione, e non sul parere del Consiglio generale, come vuole la legge quando trattasi di ricorsi per legittimità, in siffatti casi gl'interessati con nuovo ricorso straordinario a Sua Maestà in base all'art. 12, n. 4 della legge 2 giugno 1889, possono chiedere ed ottenere che la vertenza sia sottoposta a nuovo esame, e risoluta inteso il Consiglio di Stato a Sezioni riunite.

(1) Cfr. decisione 10 novembre 1892 n. 305 *Comune di Leonforte e G. P. A. di Catania* (*Giustizia Amministrativa, Anno III, P. I, p. 503*).

ai suoi interessi, anzi vi si opponga. Il diritto di questo ultimo alla integrità del proprio territorio deve conciliarsi con le esigenze dell'altro Comune, che intende aprire una strada obbligatoria o semplicemente comunale.

In tal caso, salvo il diritto di polizia del Comune sul cui territorio giurisdizionale si svolga la strada, la proprietà ed il mantenimento di questa rimangono al Comune che la costruisce nel proprio interesse.

Attesochè manca di ogni fondamento la prima eccezione d'irricevibilità dedotta dal resistente Comune di Portici, essendo ovvio che se il ricorso è firmato dal sig. Marco Cozzolino in qualità di assessore anziano funzionante da sindaco e la notifica è fatta invece ad istanza del sindaco sig. Andrea Cacciottoli, una tale diversità di persone riesce affatto indifferente di fronte all'identica veste in cui l'uno e l'altro agirono come legittimi rappresentanti dello stesso ricorrente Comune di Resina;

Attesochè non meno infondata è l'altra eccezione d'irricevibilità che il Comune di Portici vorrebbe desumere dall'avere il Comune di Resina prodotto ricorso in via amministrativa contemporaneamente al ricorso interposto a questa sede. Non può infatti ritenersi che quel gravame in sede amministrativa sia stato interposto in via straordinaria ai termini dell'articolo 12 della legge sul Consiglio di Stato e come tale sia di ostacolo alla procedibilità del ricorso in sede contenziosa ai sensi dell'articolo 28 della stessa legge, secondo suppone il Comune di Portici, in quanto che quel ricorso (di cui fu notificata copia al detto Comune di Portici, da questo prodotta in atti) sebbene figuri indirizzato a S. M. il Re, fu indubbiamente concepito e proposto non in via straordinaria, ma come ordinario ricorso al Governo del Re contro la deliberazione della G. P. A., di cui è controversia, essendosi con quel gravame domandato l'annullamento della cennata deliberazione espressamente in base alla disposizione dell'articolo 172 della legge comunale e provinciale, cioè appunto in forza di quella disposizione che apre in via ordinaria il ricorso al Governo del Re contro i provvedimenti tutorii della G. P. A. Nè d'altra parte giova opporre che in tal caso la ragione d'inammessibilità del ricorso interposto a questa sede sorga per altra via in virtù dello stesso già citato articolo 28 della legge sul

Consiglio di Stato, in quanto cioè il ricorso prodotto in via amministrativa in base al citato articolo 172 della legge comunale e provinciale presupponga la mancanza di carattere definitivo nell'impugnato provvedimento della Giunta provinciale. È chiaro invece che il semplice fatto della interposizione di un reclamo in sede amministrativa avverso un provvedimento non basti a fare escludere dal provvedimento medesimo la qualità di definitivo, dipendendo una tale qualità dal carattere che gli attribuisce la legge e non dall'arbitrio delle parti; onde resta a vedere se nella specie in realtà si trattasse di provvedimento non definitivo che imponesse lo sperimento del ricorso all'autorità superiore prima di aprire la via contenziosa. Ciò posto, se è fuori dubbio che nella specie la decisione impugnata si riferisce a un progetto di apertura di una nuova strada, occorre soltanto considerare che sebbene il citato articolo 172 della legge comunale e provinciale dia il ricorso al Governo del Re contro tutte le deliberazioni della G. P. A. in via tutoria e quindi anche contro quelle relative alla classificazione e apertura delle strade, di cui nell'art. 167 della stessa legge, pure con l'articolo 21, n. 6 e 8, della posteriore legge sulla Giustizia amministrativa del 1° maggio 1890, contro le indicate deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa in materia di classifica e apertura di strade si è dato direttamente il ricorso in merito a questa IV Sezione del Consiglio di Stato, attribuendosi così a tali deliberazioni carattere di provvedimenti definitivi. Onde l'avere nella specie proposto un gravame in via amministrativa a solo eccesso di cautela nell'incertezza della via da seguire, come il Comune ricorrente ha dichiarato, non può essere di ostacolo alla procedibilità del ricorso in sede contenziosa che il Comune interpose con atto dello stesso giorno e su cui ha a preferenza insistito, essendo ovvio che ritenuto competere a questa sede direttamente il ricorso contro la mentovata deliberazione della G. P. A. e pronunciata sul ricorso stesso la relativa decisione, l'altro ricorso interposto presso il Governo del Re rimane incapace di procedibilità e senza effetto.

Attesochè del pari priva di base è la terza eccezione che il Comune di Portici propone per non avere il Comune di Resina prodotto ricorso contro la deliberazione di esso Comune di Portici del 13 settembre 1890, con cui fu da

prima deliberata l'apertura della nuova strada in disputa, bastando in proposito considerare che se una tale deliberazione consiliare fu approvata con la decisione della G. P. A. di Napoli del 12 giugno 1892 e se quest'ultimo atto appunto è oggi impugnato, è naturale che il ricorso insieme al provvedimento di approvazione investa necessariamente e implicitamente la deliberazione approvata. Nè giova il dedurre che non sia dal ricorso impugnato anche il decreto prefettizio del 28 luglio 1892 che dichiarò la pubblica utilità della progettata opera, giacchè evidentemente un tal decreto non è che pura conseguenza dell'impugnata decisione e mezzo preordinato all'esecuzione dell'opera dalla decisione medesima approvata, e però in caso di accoglimento del ricorso, annullandosi una tale decisione, non potrebbe quel decreto, come atto pedissequo e dipendente, che seguirne inevitabilmente la sorte e rimanere privo di effetto senza bisogno di diretto e particolare gravame.

Attesochè tanto meno potrebbe farsi diritto alla dedotta inammissibilità del ricorso per mancanza d'interesse, non potendo da una parte ritenersi, come il Comune di Portici assume, che la strada di cui il Comune di Resina contrasta la costruzione sarebbe utile allo stesso Comune ricorrente, in quanto che una tale supposta utilità per Resina non solo non è ammessa nel parere del Genio civile e nella impugnata deliberazione della G. P. A., ma venne implicitamente esclusa dallo stesso Comune di Portici quando nel 13 settembre 1890 deliberò di costruire la strada tutta a proprie spese, quantunque fosse da svolgersi principalmente nel territorio di Resina. È invece intuitivo che il Comune di Resina abbia un morale e materiale interesse a conservare in suo vantaggio il movimento dipendente dall'attuale tracciato della strada Vesuviana, che attraversa il suo abitato, e di tutelare con ciò una numerosa classe di suoi cittadini, che esercitano l' industria di guide sul Vesuvio. Nè giova il dedurre che sia illegittimo l'interesse ad evitare una concorrenza e ad impedire opere che agevolino e migliorino i mezzi di viabilità, in quanto che il carattere di legittimità o d'illegittimità di un tale interesse particolare non può dipendere che dalla legittimità o meno dell'interesse opposto e dal dirittto o meno di chi se ne rende l'interprete; e in questo senso la questione trascende i limiti di una eccezione pregiudiziale d'inammissibilità, confon-

dendosi essenzialmente con la questione, che è obbietto dell'esame in merito del ricorso.

Attesochè, sul merito, esclusa l'utilità della progettata via pel Comune di Resina e non avendo quindi l'impugnata decisione della G. P. A. trovato luogo a provvedere sulla costituzione del consorzio, tutta la questione si riduce a vedere se la strada progettata dal Comune di Portici per aprirsi una comunicazione diretta col Vesuvio senza bisogno di attraversare l'abitato di Resina, per le sue condizioni e pel suo carattere possa costruirsi, svolgendosi sul territorio di Resina non ostante l'opposizione di questo Comune e in contraddizione dei suoi interessi. Ora è indubitato che non potrebbe accogliersi la tesi assoluta del ricorrente, che cioè fuori del caso della reciproca utilità per i Comuni, di cui una nuova strada dovrebbe attraversare i territorii e quindi fuori del concorso prestato da ciascuno di tali Comuni o isolatamente o costituiti in consorzio anche coattivo, ai termini degli articoli 43 e seguenti della legge sui lavori pubblici, non possa mai un Comune costruire una strada che si svolga nel territorio di un altro Comune, ove questo non la creda utile anche ai propri interessi e vi si opponga, in quanto debba ritenersi illegittima e perturbatrice dell'altrui giurisdizione ogni azione di un Comune nel territorio di un altro Comune senza il consentimento di questo. Basta invece accennare che nei rapporti fra più Comuni non soltanto se la strada che uno di essi intende aprire abbia carattere di obbligatorietà, ma anche quando abbia per legge il semplice carattere di strada comunale e debba per raggiungere la meta o per qualunque altra necessità topografica attraversare il territorio di altri Comuni, il diritto di costoro alla integrità territoriale, l'autorità ad essi spettante nei limiti del proprio tenimento e la tutela dei rispettivi e particolari interessi possono e devono conciliarsi con le legittime esigenze della vita economica e commerciale degli altri Comuni contermini e con lo svolgimento dei loro necessarii mezzi di viabilità, essendo naturale in tal caso che salvo il diritto di polizia del Comune sul cui territorio giurisdizionale si svolga la strada, la proprietà di questa e l'onere del mantenimento rimangano al Comune che la costruisce nel proprio interesse.

Nella specie pertanto non resta a vedere che semplicemente se la strada progettata dal Comune di Portici abbia per

questo Comune il divisato carattere di comunalità; ma essendo una tale strada diretta a stabilire unicamente una nuova comunicazione fra Portici e il Vesuvio per evitare il passaggio entro l'abitato del contermine Comune di Resina senza potere però raggiungere quel vulcano se non attraverso appunto il territorio resinese, è chiaro che essa non rientri in nessuna delle categorie fissate dall'articolo 16 della legge sui lavori pubblici e non abbia in conseguenza alcuna delle condizioni e degli scopi per assumere carattere di strada comunale; onde per quanto una tale novella via, data la natura e l'importanza speciale del movimento dei visitatori del Vesuvio, possa presentare grande utilità pel Comune di Portici spostando dal Comune di Resina e concentrando in sè i vantaggi di quel movimento, manca a Portici ogni titolo di legge per eseguirla. Nè potrebbe finalmente legittimarsi l'apertura di tale strada come un mezzo per raggiungere più brevemente nel territorio resinese l'attuale strada provinciale (che passando successivamente per l'abitato di Portici e di Rèsina e serbando per legge solo in tale tratto carattere di comunalità, attraversa il territorio resinese per raggiungere il Vesuvio) in quanto che nella divisata rettifica della strada provinciale non poteva il Comune di Portici surrogarsi alla provincia, che è sola giudice della convenienza di evitare con altro nuovo tronco il passaggio per l'abitato di Resina, spettando unicamente ad essa nell'interesse superiore della provincia e più specialmente di tutta la fertilissima contrada vesuviana il valutare quelle più larghe esigenze, che di fronte ai particolari e opposti interessi del Comune di Portici e Resina possano consigliare o a mantenere o a variare l'attuale tracciato della provinciale del Vesuvio.

Attesochè per le premesse considerazioni è a ritenersi che illegittimamente il Consiglio comunale di Portici deliberò l'apertura della strada di cui è controversia, e devesi quindi far diritto al ricorso proposto contro il relativo provvedimento di approvazione emesso dalla G. P. A. di Napoli con la decisione suddetta;

La Sezione annulla la decisione della G. P. A. di Napoli con cui venne approvata la surriferita deliberazione del Consiglio comunale di Portici e annulla del pari la deliberazione anzidetta.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 febbraio 1893, n, 64).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* SEMMOLA.

Provincia di Livorno (avv. Manganaro) — Ministero dei Lavori Pubblici, Ispettorato Generale delle Strade Ferrate, Ministero del Tesoro (avv. Erariale) e la provincia di Pisa (avv. Gualtierotti-Merelli)

Ricorso alla Sezione IV — Erronea domanda di una decisione di merito — Questioni di legittimità — Costruzione di Ferrovia — Se necessario l'assenso di tutte le Provincie interessate — Contributo — Grado d'interesse — Giudizio incensurabile del Governo — Limiti della giurisdizione della Sezione IV.

La erronea domanda fatta alla Sezione IV di una decisione di merito, non è di ostacolo alla ricevibilità del ricorso, in quanto questa si riferisce anche a questioni di legittimità.

Per la costruzione di una ferrovia, non si richiede il previo assenso di tutte le Provincie interessate, ma di quelle soltanto che rappresentino nella spesa il contributo stabilito dalla legge.

La mancanza dell'assenso da parte di una Provincia non esime dall'obbligo del contributo, da liquidarsi a norma della legge medesima.

Per le ferrovie di cui alla tabella C, *annessa alla legge 29 luglio 1879, a stabilire il concorso nella spesa, non è necessario che una Provincia sia* direttamente interessata, *ma basta che essa vi abbia un* semplice interesse.

Spettando poi al Governo di giudicare del grado d'interesse *di ciascuna provincia, se dagli apprezzamenti fatti rimane escluso ogni eccesso di potere, il suo giudizio non può altrimenti formare obbietto di censura da parte della Sezione IV.*

Questa non si può nemmeno occupare dell'esame di questioni, che come quella dei termini e delle modalità del pagamento, non vennero risolute col provvedimento impugnato, ma con altro diverso provvedimento.

Attesochè non regga l'eccezione d' inammissibilità del ricorso sollevata dalla provincia di Pisa per la ragione che dalla ricorrente provincia di Livorno si è chiesta a questa

Sezione una decisione sul merito della vertenza, mentre questa non rientra in alcuno dei numeri dell'art. 25 della legge sul Consiglio di Stato e dell'art. 21 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, nei quali sono tassativamente indicate le materie suscettive di una decisione simile.

É ovvio infatti osservare che la cognizione del merito, della quale erroneamente la ricorrente ha in questo caso creduto investita la Sezione IV, comprende anche le questioni di legittimità contemplate dall'art. 24 della citata legge sul Consiglio di Stato, articolo evidentemente invocabile ed effettivamente invocato dalla ricorrente; sicchè non può dirsi davvero che manchi la domanda necessaria per eccitare nei confini della competenza, dell'eccesso di potere e della violazione di legge la giurisdizione di questa Sezione.

Attesochè discendendo all'esame del ricorso, si possa con sicurezza affermare che manca di qualsiasi fondamento il primo dei quattro motivi di esso, col quale si deduce che la provincia di Livorno non ha mai prestato alla costruzione della Cornio-Piombino il *previo assenso* richiesto come condizione *sine qua non* dall'art. 6 della legge 29 luglio 1879, e che l'abrogazione di questo articolo esplicitamente dichiarata nell'art. 19 della legge 27 aprile 1885, non può in modo alcuno aver offesi i *diritti quesiti* della Provincia stessa.

Sarebbe affatto superfluo richiamare in questa occasione la dottrina e i principî concernenti il grave argomento dei diritti quesiti; ed invece basterà osservare che non si riesce nemmeno a concepire quale diritto possa avere acquistato la Provincia di Livorno col non assentire ad una ferrovia, della quale fu iniziata la costruzione nel 1890, cioè dopo 5 anni dalla pubblicazione di una legge, la quale, come quella del 1885, non richiese ulteriormente il consenso delle Provincie.

Gioverà solo aggiungere che accogliendo per un momento la impossibile ipotesi di poter prescindere affatto dalla legge del 1885 per definire i diritti e gli obblighi della provincia di Livorno rispetto alla Cornia-Piombino, gli effetti sarebbero ben diversi da quelli che la Provincia medesima ha creduto dovessero derivare dalla sua tesi dei diritti quesiti.

Ed invero l'art. 6 della legge del 1879 non richiede mica il previo assenso di tutte le Provincie interessate, ma è paga di quello delle Provincie stesse, che rappresentino due terzi del contributo del 20 per cento stabilito dal precedente art. 5. Ora, avendo la provincia di Pisa assunto fin dal 27 settembre 1883, come risulta dalla relativa deliberazione del Consiglio provinciale, non i soli due terzi, ma l'intero contributo del 20 per cento, ed avendo solamente fatto una riserva di parziale rivalsa in base agli articoli 7 e 8 della legge del 1879, apparisce chiara la conseguenza cha anche ai termini di questa sola legge sarebbe stata pienamente giustificata la costruzione della ferrovia in questione, sebbene mancasse l'assenso della provincia di Livorno.

Così essendo, la Provincia medesima da un lato non potrebbe mai sottrarsi al pagamento di quella parte di contributo, che da essa fosse dovuto in ossequio all'art. 5 della legge del 1879, e da un altro lato dovrebbe per necessità logica accettare che il suo debito fosse liquidato ai termini di questa legge in una somma ben maggiore di quella, che è il risultato delle importanti riduzioni sanzionate dall'articolo 18 della legge del 1885.

Attesochè non *abbia* maggior consistenza il secondo motivo del ricorso, col quale si dichiara che la provincia di Livorno non è *traversata* dalla Cornia-Piombino, nè ha alcun *interesse diretto*, sicchè giusta gli articoli 4 e 5 della legge del 1879 non può essere tenuta ad alcun contributo. Innanzi tutto occorre avvertire che la ricorrente erra dal vero quando parla della mancanza di traversamento e di interesse diretto perchè confonde le prescrizioni dell'art. 4 con quelle dell'art. 5. Invece la verità è che l'art. 4 si riferisce alle ferrovie della tabella *B* contemplate nell'art. 3 e subordina l'obbligo del concorso delle Provincie alla condizione che queste sieno traversate dalle dette ferrovie, o direttamente interessate alla costruzione di esse. Rispetto poi alle ferrovie della tabella *C*, fra le quali figura la Cornia-Piombino, è applicabile solamente l'art. 5, il quale chiama a concorrere nella spesa le Provincie solo che siano semplicemente interessate.

Ciò premesso, sarebbe arduo, e forse anche temerario, affermare che un interesse così come è richiesto dalla legge manchi nella provincia di Livorno, che cioè questa possa legittimamente disinteressarsi al fatto non contestato che una

notevole parte di sè stessa, costituente il circondario di Portoferraio, raggiunga a Piombino, dopo solo un'ora di navigazione, piuttosto che a Livorno in un tempo ben quadruplo, la rete ferroviaria continentale.

Non occorre dimostrare, perchè apparisce intuitivamente, quanta e quanto benefica sia l'influenza di questo fatto sullo svolgimento della vita dell'intero circondario in tutte le sue forme; sicchè giovano, non a provarla, ma solamente a confermarla le deliberazioni, esistenti fra gli atti, con le quali i Consigli comunali dell'isola d'Elba hanno sollecitata e favorita la costruzione della Cornia-Piombino. É vero che il ricorso perdendo di vista la importanza complessa del fatto, deduce che la popolazione dell'Elba è sostanzialmente dedita alle opere della terra, alle miniere ed alla navigazione, che pochi hanno bisogno di raggiungere il continente e giovarsi della ferrovia, che povere sono le merci da esportare, che il trasporto del ferro interessa non la popolazione, ma solamente chi esercita le miniere. Ma queste ed altre simili deduzioni, pur ammettendo che sieno interamente rispondenti ai fatti, non riuscirebbero che a mettere in rilievo quasi esclusivamente gli scarsi vantaggi commerciali della nuova situazione creata al Circondario; non basterebbero a far dubitare della intrinseca utilità di essa e degli altri suoi benefici effetti.

Attesochè il terzo motivo del ricorso è diretto a dimostrare che ad ogni modo il Regio decreto impugnato sarebbe incorso nella violazione dell'art. 8 della legge del 1879, poichè la quota del contributo messa a carico della provincia di Livorno sarebbe di molto superiore a quella che, in ogni peggiore ipotesi, si dovrebbe ritenere dovuta da essa.

Ora sul proposito giova ricordare che il citato art. 8 stabilisce che « quando le Provincie non si accordassero rispetto alla loro quota di contributo per la costruzione delle ferrovie di cui all'art. 5, il riparto sarà definitivamente stabilito con Reale decreto, secondo il grado d'interesse di ciascuna Provincia, sentiti il Consiglio Superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato. »

Da questa disposizione apparisce chiaramente che è affidato al Governo l'apprezzamento delle molteplici circostanze e degli svariati elementi da tener presenti per giudicare del *grado d'interesse* di ciascuna Provincia, e che la sola condizione, alla quale si trovano vincolati il giu-

dizio del Governo e il relativo provvedimento definitivo, è quella che sieno stati sentiti il Consiglio Superiore ed il Consiglio di Stato.

Ciò premesso, è evidente che questa Sezione, la quale, come innanzi è stato detto, trovasi investita di giurisdizione nell'attuale vertenza solamente in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, non potrebbe mai sostituire i proprii agli apprezzamenti del Governo intorno al *grado d'interesse*, anche quando questi non rispondessero interamente alla *verità;* e debba perciò circoscrivere il proprio esame all'esistenza di quelle condizioni, alle quali è subordinata la legittimità di essi e del relativo provvedimento.

Ora apparisce dagli atti che nel caso attuale il Consiglio Superiore ed il Consiglio di Stato sono stati sentiti non una, ma più volte; e che oltre a ciò il riparto del contributo fra le due provincie di Pisa e di Livorno fu compilato in seguito a scrupolose e ripetute indagini, sulla base e coi criterii di un modulo di massima adottato in generale dal Ministero in tutti i casi di simili riparti.

Deve dunque ritenersi che si è proceduto alla designazione delle quote di contributo in perfetta conformità alle prescrizioni della legge, che rimane escluso in proposito qualsiasi eccesso di potere, e che il Regio decreto 14 febbraio 1892 non merita di essere censurato nemmeno in relazione al terzo motivo del ricorso.

Attesochè non possa essere preso in alcun esame nel presente giudizio il quarto ed ultimo motivo, col quale la provincia di Livorno si duole dell'invito ricevuto di pagare l'intera quota di contributo in una sola volta sul bilancio del 1893, affermando di avere il diritto di pagarla in venti annue rate per il combinato disposto degli articoli 4 e 5 della legge del 1879.

Ora questa doglianza, la quale del resto importa quella stessa confusione fra gli articoli 4 e 5 che è stata avvertita a proposito del motivo secondo, non investe il Regio decreto denunziato, con cui si approva il riparto delle quote e nulla si stabilisce intorno ai termini ed ai modi del pagamento di esse; ma investe un provvedimento 30 aprile 1892 del Ministero del tesoro, che non forma l'oggetto del ricorso, e non è stato perciò presentato ai termini di legge, nè si trova fra gli atti.

Attesochè per l'art. 50 del Regolamento 18 ottobre 1889, n. 6516, la parte soccombente è condannata alle spese.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 76).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Comune di Orbetello (avv. Pasini) — R. Decreto 3 luglio 1892.

Mandato di ufficio — Condizione perchè possa essere emesso — Assegno al predicatore quaresimale — Se possa emettersi il mandato quando la predicazione non fu eseguita — A chi incomba la prova — Come questa si perfeziona.

Per eseguire di ufficio lo stanziamento di una somma nel bilancio comunale la sola condizione richiesta è l'obbligatorietà della spesa.

Ma per emettere il mandato di ufficio è necessario altresì che si verifichi l'effettiva esigibilità attuale del credito per soddisfazione del quale abbiasi a spedire il mandato.

Data come obbligatoria la spesa per assegno al predicatore quaresimale in un Comune, non può spedirsi il mandato di ufficio, se non fu di fatto eseguita la predicazione nella quaresima.

La prova di tale fatto incombe alla autorità ecclesiastica che reclama il pagamento: ma a rendere perfetta tale prova non basta la sola dichiarazione della autorità medesima.

Attesochè non sono da confondersi i due diversi oggetti delle disposizioni degli articoli 170 e 171 della legge com. e prov. il primo dei quali deferisce alla G. P. A. di « fare d'ufficio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie » e il secondo attribuisce alla stessa G. P. A. i provvedimenti per la spedizione dei mandati che la Giunta municipale non emetta come dovrebbe per soddisfare spese fatte obbligatorie per legge.

Che mentre per l'applicabilità della prima delle citate disposizioni la sola condizione richiesta consiste nella obbligatorietà della spesa, affinchè invece si renda applicabile la seconda è indispensabile che oltre al titolo producente l'obbligatorietà, si verifichi l'effettiva esigibilità attuale del

credito per soddisfazione del quale abbiasi a spedire il mandato.

Che nella controversia attuale è fuori di questione lo stanziamento d'ufficio statuito colla deliberazione 30 ottobre 1889 dalla G. P. A. di Grosseto nel bilancio 1890 del Comune di Orbetello per assegno al predicatore quaresimale nella Chiesa cattedrale di quella città, e la relativa vertenza fu risoluta con R. Decreto 15 maggio 1890, contro il Comune di Orbetello che non lo impugnò; ma trattasi ora invece della spedizione coattiva del mandato pel pagamento effettivo della stanziata somma di L. 176.40 al pro-vicario della Chiesa cattedrale, e ciò presuppone necessariamente che di fatto sia stata eseguita in quella Chiesa la predicazione della quaresima dell'anno 1890, sia stata cioè prestata l'opera di cui la somma iscritta nel bilancio dovea essere il corrispettivo.

Che la prova di cotesto fatto incombeva al pro-vicario che reclamava il pagamento, e la mancanza o la imperfezione di tale prova doveva quindi ostare a potersi ordinare la spedizione coattiva del mandato, in esecuzione dell'articolo 171 della legge.

Che la G. P. A. di Grosseto nella sua decisione del 12 dicembre 1991 ordinò la emissione di ufficio del mandato a favore della Chiesa pro-cattedrale di Orbetello ritenendo fondata la dimanda del rappresentante di essa, *per le recise affermazioni di lui circa la nomina del predicatore per la quaresima dell'anno 1890*, e dicendo che « fino a che tali affermazioni non siano dal Comune opponente iscritte di falso innanzi l'autorità competente, non può sostenersi il dubbio che la predicazione abbia avuto luogo, e sia quindi dovuto il pagamento dell'onorario ».

Che però è manifestamente contrario ai più elementari principii il riguardare come formante piena prova d'un fatto contestato, la semplice affermazione, per quanto recisa, di chi rappresenta la parte stessa reclamante; e tanto meno poi può ammettersi che una tale affermazione non possa essere contradetta fuorchè mediante la iscrizione in falso, mentre d'altronde neppur trattavasi di dichiarazione proveniente da una persona rivestita di autorità pubblica che ha qualità per attribuire alle sue attestazioni nella soggetta materia la pubblica fede.

Che pertanto non potendosi ritenere verificati gli estremi

necessari per l'applicabilità dell'art. 171 della legge com. e prov. fu esso violato dalla G. P. A. di Grosseto coll'ordinare nella sua decisione 12 dicembre 1891 e nello stato degli atti ad essa sottoposti l'emissione del mandato d'ufficio a carico del Comune di Orbetello pel pagamento di L. 176.40 a favore della Chiesa cattedrale, e fu quindi parimenti violato lo stesso articolo del R. Decreto 3 luglio 1892 col rigettare il ricorso proposto contro quella decisione dal predetto Comune.

Per questi motivi, accoglie il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 83).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* GIORGI.

Mastrostefano (avv. Capriolo) — Regio Decreto 25 settembre 1892 e Cremonese (avv. Matticoli).

Concorso notarile — Esame — Idoneità — Ufficio di Deputato Provinciale — Residenza — Non incompatibilità — Termine del concorso — Non perentorietà.

Le disposizioni degli articoli 23 e 141 del Regolamento 23 novembre 1879 sono dirette soltanto ad assicurare, che non venissero ammessi all'esame, e non potessero riportarne l'approvazione d'idoneità, se non coloro i quali ne avessero i requisiti necessari.

L'ufficio di membro della Deputazione provinciale non è nè stipendiato, nè retribuito dalla Provincia, non vi è quindi incompatibilità coll'ufficio di notaro.

La carica di Deputato Provinciale non obbliga coloro che si trovano lontani di trasferire la loro residenza nel capoluogo della Provincia, nè l'ufficio di notaro impedisce una temporanea assenza dalla sua residenza abituale. Tutto al più sarebbe questa una ragione per cui il notaro dovrebbe rinunziare all'ufficio di deputato Provinciale, ma non un impedimento alla nomina di notaro.

Gli articoli 10 e 11, legge notarile, chiamano al concorso notarile tutti coloro che sono idonei, senza distinguere coloro che già occupano il posto di notaro, e coloro che mai hanno esercitato tale ufficio, non attribuendo ai primi un titolo di preferenza sui secondi.

I termini entro i quali il Consiglio notarile deve

bandire il concorso, non sono sostanziali, nè a pena di nullità.

Attesochè dai documenti, che il Ministero ha presentato apparisce che il Cremonese, dopo aver esercitato per due anni la pratica notarile presso il notaio Raffaele Monaldi, conseguì nel 2 giugno 1877 l'attestato d'idoneità con grado di merito segnalato, dopo aver subito gli esami scritti ed orali come aspirante al notariato innanzi alla Corte di appello di Napoli; siccome attesta la cancelleria della Corte stessa con certificato del 1° aprile 1880 e 30 giugno 1892.

Che ciò posto in fatto è inutile indagare, se il Cremonese aveva prima di subir l'esame adempito tutte le condizioni necessarie per esservi ammesso, stantechè la sua ammissione e il risultato favorevole dell'esame sostenuto, sono ormai fatti compiuti contro i quali non è dato più insorgere, e sono attestati dal certificato della cancelleria della Corte d'appello, che è l'ufficio designato per conservare il ruolo dei dichiarati idonei al notariato e per l'attestazione. Gli articoli 23 e 141 del regolamento 23 novembre 1879, riprodotti dal precedente regolamento del 19 dicembre 1875, sono disposizioni dirette soltanto ad assicurare, che non venissero ammessi all'esame, e non potessero riportarne la approvazione di idoneità, se non coloro, i quali sia a termine di antiche leggi transitoriamente mantenute a tenore dell'articolo 142 della legge, sia a termini della legge nuova, ne avessero i requisiti necessari.

Ora poichè tutto questo fu osservato nel fatto e il Cremonese dai certificati regolarmente rilasciati dall'ufficio designato dalla legge, apparisce rivestito del titolo di candidato notaio a norma del citato articolo 142, lo scopo della legge e del regolamento fu interamente raggiunto.

Che perciò cadono gli appunti elevati dal ricorrente per violazione degli articoli 23 e 141 del regolamento, e 5 n. 4 e 5 della legge.

Che non è meglio fondata la censura di violazione degli articoli 2 e 27 della legge stessa sulla asserita incompatibilità del Cremonese a esercitare le funzioni di notaio. Per quanto invero concerne l'articolo 2, è certo che l'ufficio di membro della Deputazione provinciale non è uno ufficio nè stipendiato, nè retribuito: postochè la Provincia non corrisponde ai deputati provinciali, che una mera indennità

di viaggio e di residenza la quale costituisce un rimborso di spese, e non un corrispettivo della prestazione di un servizio: per quello che concerne l'articolo 27 basta osservare, che la carica di deputato provinciale non obbliga coloro che se ne trovano lontani a trasferire la residenza nel capoluogo della Provincia, nè l'ufficio di notaio impedisce una modica e temporanea assenza dal luogo della residenza abituale. D'altronde quando ciò si verificasse, questo stato di cose costituirebbe una ragione per cui il notaio dovrebbe rinunziare alla carica di deputato provinciale, ma non un impedimento alla nomina di notaio che la legge non riconosce.

Che venendo all'altro motivo, con cui il ricorrente investe la legittimità della preferenza concessa dal Ministero al Cremonese, basta notare che gli articoli 10 e 11 della legge notarile chiamano a concorrere ai posti di notaio, che si rendono vacanti, tutti coloro che hanno acquistato l'idoneità ad esercitare l'ufficio di notaio, senza distinguere coloro che non hanno ancora esercitato l'ufficio in alcun luogo, e coloro che già occupano un posto di notaio; e così statuendo non attribuisce ai primi nessun titolo di protezione sui secondi; ma fanno dipendere la scelta dall'anzianità di esame, se la condotta posteriore alla conseguita idoneità non consigli diversamente. Ora richiamato questo principio che la Sezione IV, non meno che la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, ammise costantemente, apparisce incensurabile la preferenza data coll'impugnato decreto al Cremonese, che vantava maggiore anzianità, sul ricorrente Mastrostefano.

Attesochè finalmente non occorre trattenersi sull'esame dell'ultimo motivo del ricorso, come quello che si fonda esclusivamente sull'inosservanza dei termini regolamentari, incorso dal Consiglio notarile nel pubblicare il concorso, e nel trasmettere il suo parere al Ministero. È chiaro che questi termini nè costituiscono formalità sostanziali, nè sono accompagnati da comminatorie di nullità: nè potrebbero esserlo ragionevolmente, perchè ne verrebbe la conseguenza inammessibile che una volta trascorsi dal Consiglio notarile quei termini, non sarebbe più possibile di promuovere un concorso e una nomina legale ed efficace.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 gennaio 1893, n. 63).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Marincola-Patrizi e Monticelli (avv. Guidi) — Ministero dell'Interno Congregazione di carità di Napoli.

Istituzione elemosiniera — Concentramento nella Congregazione di Carità — Soccorsi — Educazione ed istruzione.

Nell'esaminare la opportunità e convenienza del concentramento di una istituzione elemosiniera nella Congregazione di carità occorre guardare più che alla originaria destinazione dei fondi, al modo pratico in cui l'elemosina è stata intesa, e col quale vengono in fatto erogate le spese dei medesimi (1).

La carità e l'elemosina intese nel senso di dare la istruzione e la educazione a fanciulle povere corrispondono allo spirito della legge del 17 luglio 1890 (2).

E se parzialmente le rendite son pur impiegate in elemosine, ciò non autorizza a scindere la parte di rendite erogate per l'educazione da quelle destinate ai poveri; ma devesi a mente dell'art. 60, Legge succitata, mantenere nel Pio luogo l'amministrazione della totalità delle rendite.

Attesochè dallo Statuto organico del Ritiro di Suor Orsola Benincasa compilato in sostituzione delle antiche regole, e approvato con Reale decreto dei 14 agosto 1870 emerge letteralmente che lo scopo del Pio Istituto è *l'osservanza di tre precetti: carità, istruzione e lavoro.*

Attesochè sia evidente che questi tre oggetti dell'Opera Pia costituiscono per lo Statuto altrettante parti integrali di un solo tutto compreso sotto la denominazione del ritiro di Suor Orsola Benincasa.

Attesochè il triplice scopo del Pio luogo si attua in ordine allo Statuto, anzitutto mediante un Collegio per don-

(1-2) Commendevole oltre modo è questa decisione della IV Sezione, e che può giovare a molte Opere Pie minacciate di venir concentrate nella Congregazione di carità, come quella che ispirandosi ai fini altissimi della carità, dichiara che questa non si ha soltanto quando si stende la mano al povero e gli si fa una elemosina in denari, o generi, ma benanco quando gli s'impartisce educazione ed istruzione.

zelle di civili natali, nel quale le alunne, oltre gli studii, sono occupate in ogni specie di lavori donneschi; quindi mediante una scuola gratuita per le fanciulle che non potrebbero altrimenti procacciarsi la istruzione; e finalmente con sovvenzioni a persone o famiglie bisognose sia mensuali, sia in determinati tempi dell'anno.

Attesochè i mezzi economici per condurre a fine tali opere provengono dalle rendite del patrimonio del luogo Pio consistenti in case, poderi, rendite iscritte, capitali, censi e pensioni delle alunne a pagamento, e fra tutti questi beni si annovera pure il cosidetto Monte di Sant'Isidoro istituito nel 1747 dalla Duchessa di Sant'Isidoro Donna Teresa Santamaria a beneficio dei poveri, e incorporato nel ritiro di Suor Orsola.

Attesochè come fu narrato di sopra, contro il Reale decreto 24 aprile 1892, che distaccando il Monte di Sant'Isidoro dal Ritiro di Suor Orsola Benincasa, lo concentrava nella Congregazione di Carità di Napoli, sono insorti i Governatori attuali di codesta Opera Pia locale e ne chiedono l'annullamento per violazione di legge e per eccesso di potere assumendo che 'il comma dell'art. 54 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza dalla disposizione generale che debbono essere amministrati dalla Congregazione di Carità i fondi delle istituzioni in genere che siano destinati ad elemosine, eccettua espressamente quelli che servono ad integrare e completare altra forma di beneficenza esercitata da istituzione non sottoposta a concentramento; essi assumono che nel caso il Monte di Sant'Isidoro fondato a benefizio dei poveri, serve in fatto ad integrare e completare la beneficenza sotto l'altra forma esercitata dal Ritiro di Suor Orsola Benincasa con la educazione e istruzione delle fanciulle, col mantenimento di un Convitto ed una scuola gratuita per le zitelle povere.

Attesochè sebbene i ricorrenti non neghino che le rendite del Monte Sant'Isidoro fossero originariamente destinate ed erogate in sovvenzione alle famiglie e persone bisognose, a forma delle disposizioni della pia fondatrice, e che in parte lo siano anche adesso, tuttavolta sostengono che successivamente alla compilazioni dello Statuto, i Governatori *pro tempore* del Ritiro, visto che la beneficenza esercitata dal Pio luogo con la scuola e con il convitto aveva preso un grande sviluppo dedicarono quasi tutti i fondi di-

sponibili del Ritiro, compresi quelli del Monte Sant'Isidoro, in cotesto genere di beneficenza, interpretando la carità e l'elemosina prescritta dalla testatrice in senso lato e più alto di quello che non s'intende solamente nel vestire gli ignudi e nello sfamare chi è tormentato dalla fame, ma anche in quello che siano destinate a redimere, educare, istruire coloro che privi dei mezzi necessari all'uopo, possano essere posti in grado di antivenire per quanto è possibile la stessa miseria. Ed in prova i ricorrenti contestarono e contestano al Governo del Re il contenuto degli annuali bilanci rimessi all'autorità governativa, dai quali risultano le erogazioni fatte in questo senso anche delle rendite del Monte Sant'Isidoro; per lo che concludono il loro ricorso colle seguenti parole. « Se per le cose esposte il Ritiro di Suor Orsola, non soggetto a concentramento, versa le rendite del Monte Sant'Isidoro, principalmente nell'istruzione, nel ricovero, ed anche in elemosine opportunamente largite, non può esser costretto a spogliarsi di quelle rendite così bene impiegate per consegnarle alla Congregazione di carità ».

Attesochè il Ministero dell'Interno nell'opporsi allo accoglimento del ricorso dei Governatori del Ritiro di cui si tratta mentre ammette che questo non sia soggetto a concentramento, e senza impugnare le deduzioni di fatto presentate dai ricorrenti e il contenuto nei bilanci, si limita a sostenere la legittimità del provvedimento pel motivo che non può parlarsi di fondi che servono ad integrare e completare altre forme di beneficenza quando non havvi affinità o analogia fra il fine dei due Istituti, dacchè l'uno ha quello della educazione e istruzione, e l'altro per disposizione della fondatrice quello di soccorrere i poveri con elemosine.

Attesochè nello esaminare la opportunità e convenienza del concentramento di un'istituzione elemosiniera nella Congregazione di carità, occorre più che alla originaria destinazione de' fondi e al puro diritto guardare al modo pratico con cui la *elemosina* è stata intesa, e col quale vengono in fatto erogate le rendite dei medesimi.

Attesochè non sia impugnato il fatto che le rendite del Monte Sant'Isidoro sono realmente impiegate in gran parte nell'istruzione ed educazione delle fanciulle povere, e considerato che la carità e la elemosina intese nel senso in cui l'hanno intese i Governatori *pro tempore* del Ritiro di

Suor Orsola meglio corrispondono allo spirito della legge del 17 luglio 1890, è veramente il caso di ritenere che le rendite del Monte Sant'Isidoro servono ad integrare e completare l'altra forma di beneficenza esercitata dal Ritiro suddetto, e che se parzialmente sono impiegate in elemosine, ciò non autorizza a scindere la parte delle rendite del Monte Sant'Isidoro erogate nell'istruzione ed educazione da quella che può rimanere per soccorsi ai bisognosi: imperocchè sarebbe sempre vero che avuto riguardo alle speciali condizioni nelle quali il Ritiro di Suor Orsola esercita cotesta beneficenza, queste consiglierebbero ai sensi dell'art. 60 della legge 17 luglio 1890 di mantenere nel medesimo l'amministrazione della totalità delle rendite del predetto Monte di di Sant'Isidoro.

Attesochè per tutte le premesse considerazioni, questa Sezione IV, investita com'è per l'art. 81 della legge suddetta della cognizione del merito del ricorso, ritiene non essere opportuno nè provvido il concentramento del Monte Sant'Isidoro nella Congregazione di carità di Napoli ordinato coll'impugnato decreto.

Per questi motivi, accoglie ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 febbraio 1893, n. 65).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Ministero dei LL. PP., Comune di San Mauro Forte (avv. Gianturco, Montesano e Coviello) — Vanzi.

Disposizione dell'articolo 27 Legge sul Consiglio di Stato — Richiesta del Governo — Consenso scritto degli interessati — Deroga alle norme comuni — Rinunzia alla risoluzione dell'affare in via gerarchica.

Nel caso dell'articolo 27 della legge sul Consiglio di Stato, la IV Sezione per espressa disposizione di legge è investita della cognizione dell'affare controverso per la sola richiesta del Governo appoggiata dal consenso degl'interessati, nè occorre da parte di questi un ricorso formale alla Sezione.

Affinchè il Governo possa eccezionalmente promuovere la decisione della IV Sezione, giusta il succitato articolo, è indispensabile il previo assenso scritto di tutte le persone, il cui interesse sia immediatamente impegnato nell'atto o provvedimento controverso.

Per derogare alle norme comuni del procedimento amministrativo, e portare in sede contenziosa un affare, per la cui risoluzione occorre ancora percorrersi uno stadio in via gerarchica, deve intervenire l'assenso di tutti coloro che a tal modo vengono a perdere la garanzia di una prima risoluzione dell'affare in via gerarchica (1).

Attesochè alla regola risultante dagli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge sul Consiglio di Stato secondo cui la IV Sezione deve pronunciare *sui ricorsi* che per le cause e nei casi contemplati in quegli articoli siano proposti dagli individui, o dagli enti aventi interesse contro atti e provvedimenti definitivi emanati in sede amministrativa in seguito a ricorsi presentati in via gerarchica, a quella regola è fatta eccezione dall'articolo 27 della medesima legge rispetto agli affari sui quali, essendo stato pronunciato parere da una delle Sezioni consultive, e non potendosi promuovere il voto del Consiglio generale perchè il provvedimento definitivo che emanasi potrebbe ancora formare oggetto di ricorso alla Sezione IV, è data facoltà al Governo di richiedere immediatamente la decisione di questa, purchè coloro ai quali il provvedimento controverso direttamente si riferisce abbiano preventivamente prestato a ciò il loro assenso.

Che pertanto in tali casi venendo la IV Sezione per espressa disposizione della legge, ad essere investita della cognizione dell'affare controverso per la sola richiesta del Governo, appoggiata dal consenso degli interessati, non è necessario che da questi sia sottoposto alla Sezione stessa un ricorso formale; e quantunque nel caso presente l'interessato Comune di San Mauro Forte abbia stimato opportuno di presentarlo, si può considerarlo come una semplice memoria defensionale, prescindendo in ogni esame dei motivi d'irrecivibilità che come vero ricorso potessero essergli opponibili, specialmente per la circostanza d'essere stato notificato al prefetto di Potenza, da cui emanò l'atto impu-

(1) Chi amasse conoscere i precedenti e le varie e difficili questioni, cui ha dato luogo l'articolo 27 succitato, la cui dizione è tutt'altro che chiara, riscontri la lunga ed ampia nota, che leggesi alla decisione 24 marzo 1892, n. 86, *Comune di Montorio al Vomano e Ministero della Pubblica Istruzione — Giustizia Amministrativa,* vol. III, p. I, pag. 205.

gnato, ma non — per quanto contro — all'interessato Achille Vanzi.

Attesochè, per altro, affinchè il Governo, in casi qual'è questo, possa provocare la decisione della Sezione IV, è necessario come si esprime il citato articolo 27 della legge, *il preventivo assenso scritto di coloro ai quali il provvedimento controverso direttamente si riferisce.*

Che questa formola comprende, nella sua generalità tutte le persone, siano poi fisiche o giuridiche, il cui interesse sia immediatamente impegnato in ciò che forma oggetto dell'atto o provvedimento controverso; delle quali persone tutte è dunque indispensabile il previo assenso scritto, affinchè possa essere dal Governo promossa eccezionalmente la decisione della Sezione IV sopra affari che secondo le norme generali non sarebbero ancora riferibili ad essa.

Che il Ministero dei lavori pubblici ha dato all'articolo 27 predetto una inesatta interpretazione intendendone le parole *coloro ai quali il provvedimento direttamente si riferisce* come applicabili unicamente alle persone *contro le quali il provvedimento sia stato emanato* e si abbiano quindi interesse ad impugnarlo; giacchè un provvedimento si riferisce direttamente a quanti hanno in esso immediatamente impegnato un proprio interesse, sia poi che questo venga leso da tale provvedimento o ne venga al contrario giovato.

Che la interpretazione adottata dal Ministero si allontana, non meno che dalla lettera, anche dallo spirito della disposizione data dal legislatore. Per derogare alle norme comuni della giurisdizione amministrativa, ammettendo che si potesse portare immediatamente in sede contenziosa un affare per la cui risoluzione rimarrebbe ancora da percorrersi uno stadio in via gerarchica, egli giustamente volle che intervenisse l'assenso di tutti coloro ai quali una tale derogazione alle regole generali potrebbe arrecare pregiudizio. Limitò bensì la condizione del consenso, richiedendola solo per *coloro ai quali il provvedimento direttamente si riferisce*, perchè sarebbe stato manifestamente eccessivo il comprendervi anche gli altri i cui interessi fossero in quel provvedimento impegnati indirettamente soltanto per via di conseguenze più o meno remote, e perchè era necessario che dal contenuto del provvedimento stesso risultassero indicate le persone alle quali il Governo dovrebbe chiedere se assen-

tissero a deferire la decisione della controversia alla IV Sezione. Ma fra le persone direttamente contemplate nel provvedimento non fece nè potè fare distinzione alcuna, perchè, sia quello stato emanato contro di loro o a loro vantaggio, possano sempre avere interesse ad opporsi ad una derogazione alle regole generali, per la quale ricorrendosi senz'altro alla via contenziosa, si viene a perdere l'altra garanzia di una prima definizione della controversia in via gerarchica.

Nel caso presente, quantunque il provvedimento controverso fosse il decreto del prefetto di Potenza, che aveva stabilito a carico del Comune di San Mauro Forte una transazione coll'impresario Achille Vanzi circa l'appalto dei lavori di costruzione di una strada obbligatoria, è innegabile però che quel provvedimento *si riferiva direttamente* anche allo stesso impresario Vanzi a motivo del quale la transazione era stipulata, e il Vanzi aveva indubbiamente interesse ad essere interpellato per dichiarare se acconsentiva che la controversia sulla validità di quel decreto approvante la transazione con lui fosse deferita alla diretta decisione della Sezione IV, prescindendo dalla definitiva pronunzia in via gerarchica sul ricorso promosso dal Comune di San Mauro Forte, o se preferiva invece che la contesa fosse definita in semplice via amministrativa in seguito ad esame del Consiglio di Stato in adunanza generale; alla quale risposta potrebbe equivalere ai sensi dell'articolo 4 del regolamento 17 ottobre 1889, n. 6516, anche l'ammissione del Vanzi di rispondere alla interpellanza entro il termine di 30 giorni.

Attesochè pertanto, non essendo stata finora completamente adempita la condizione, richiesta dall'articolo 27, § V. della legge sul C. di S. non può la IV Sezione ritenersi legittimamente investita della cognizione di questo affare.

Per questi motivi, la Sezione dichiara non potere, nello stato attuale degli atti, pronunciare decisione sulla controversia deferita dal Ministero dei lavori pubblici colla richiesta in data 16 novembre 1892, e rinvia le carte al Ministero medesimo affinchè sia regolarizzato il procedimento in conformità di legge.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 47).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Frattamaggiore (avv. Summonte) — Ministero delle Finanze (avv. erar. Criscuolo) e Giordano (avv. Perroni).

Intervento innanzi alla Sezione IV — Dazio di consumo sul vino — Se possa stabilirsi nel capitolato d'abbonamento una misura diversa secondo la provenienza e la quantità del prodotto — Legittimità del ministeriale decreto d'annullamento.

È ammessibile l'intervento innanzi alla Sezione IV di chi avendo interesse nella controversia figura fra coloro che abbiano già ricorso in via gerarchica amministrativa.

Le leggi daziarie sono ispirate a criterî di generalità e di eguaglianza, ai quali sovrasta il principio statutario che tutti i regnicoli in proporzione dei loro averi contribuiscono ai carichi indistintamente.

Quindi non sono ammessibili, ed è legittimo il decreto ministeriale che annulla le disposizioni con le quali, in deroga alla misura del dazio stabilita egualmente per tutti i produttori nella tariffa governativa, il Comune abbia introdotto nel capitolato d'appalto pel dazio consumo sul vino una diversa misura di dazio, a seconda della provenienza e della quantità del prodotto (1).

Annullando siffatte disposizioni, il Governo spende nell'interesse pubblico, senza che possa incontrare restrizioni od ostacoli da parte d'interessi singoli, un'attribuzione di potestà che gli è attribuita dall'art. 167 della legge comunale e provinciale e dall'articolo 79 del Regolamento daziario (2).

(1-2) Non meno eleganti di altre questioni precedentemente trattate ed autorevolmente risolute dalla Sezione IV sono quelle alle quali si riferisce la decisione che annotiamo.

Trattavasi in fatto in primo luogo di risolvere, se al Comune allo scopo di giovare all'industria ed al commercio locale, fosse concesso di stabilire con disposizioni regolamentari un dazio differenziale sul vino, senza offendere alcuna tassativa disposizione di legge. Ed in secondo luogo, se trovandosi in corso di esecuzione un regolare contratto di abbonamento del detto dazio, convenisse al Governo di fare uso della facoltà di annullare dette disposizioni senza riguardo alle conseguenze che potessero derivarne al Comune medesimo.

Non occorre poi soffermarsi davanti all'osservazione sulla inammissibilità del ricorso, essendo evidente che l'articolo 24 della legge 2 giugno 1889 sottraendo alla cognizione della IV Sezione le decisioni concernenti controversie doganali contempla materia del tutto diversa dall'attuale contendere.

Attesochè l'intervento proposto da Pasquale Giordano, è pienamente ammessibile, sì perchè non può essere disconosciuto il di lui interesse nella vertenza attuale, dal momento che egli figura fra i ricorrenti in via amministrativa al Ministero delle Finanze contro le misure adottate dal Comune di Frattamaggiore in materia di dazio consumo sul vino; sì perchè spiegato l'intervento colla osservanza delle formalità indotte dagli art. 22 e 23 del regolamento di procedura davanti alla Sezione IV.

Attesochè riassunte le varie disposizioni del Capitolato generale che furono più sopra riportate, tenuto conto delle stesse dichiarazioni ed ammissioni fatte dal Consiglio comunale deliberante nei vari verbali di seduta, emerge che il Comune chiuso di Frattamaggiore si è proposto di adottare in materia di dazio consumo due specie di trattamenti coi produttori di vino, l'uno normale conformato alle disposizioni della tariffa speciale, che fu adottato dal Consiglio in armonia colla tariffa governativa: l'altro speciale di favore sugli immittenti di vino durante il tempo della vendemmia, avuto riguardo alle quantità di vino ricavato, e del quale riapprofitta col sistema dell'abbonamento, trattamento di favore che si distingue poi in due sottospecie,

---

Ora come emerge dalla decisione, in sostanza conforme alle considerazioni adottate dalla Sezione di Finanza dello stesso Consiglio di Stato, la Sezione IV ha con una copia di argomenti convincentissimi fermate le massime da noi sopra formulate, e che con altre parole si traducono nei seguenti concetti, che crediamo utile di precisare, e cioè:

1° Che discostandosi le norme introdotte dal Comune nella tariffa daziaria, dai principii generali d'uguaglianza a cui sono informate le relative leggi, basti ciò solo, senza il concorso di alcuna positiva disposizione per far ritenere tali norme affatto illegali.

2° Che quali fossero stati i fini che le avessero consigliate al Comune, e quali i motivi di convenienza per non alterare i rapporti creati dal contratto di appalto in corso di esecuzione, gli uni e gli altri non potessero prevalere sulle ragioni di ordine giuridico e di legalità, nè essere di ostacolo al Governo nel fare uso di quella potestà di annullamento che gli è attribuita dalle leggi e dai regolamenti.

equivalente a due tariffe ridotte a seconda della maggiore o minore quantità.

Difatti nel mentre la tariffa normale stabilisce una misura di dazio di L. 4,70 per ettolitro sul vino ed aceto in fusto con modificazioni corrispondenti pel vinello, mezzo vino, mosto, ma in quantità maggiore di Cg. 5 ed altro, l'art. 17 del Capitolato premesso che tutti gl'immittenti di vino nel tempo della vendemmia hanno facoltà d'introdurre nel Comune in tutte le ore, quella quantità di uva da pigiare, o non pigiata e mosto che da essi si voglia, ed aggiunta una serie di disposizioni a regola dell'abbonamento, alla lettera *d* dichiara che gli abbonamenti, che avranno accertata una quantità di vino, ricavato depurato dallo sfrido superiore alle 50 botti pagheranno il dazio di centesimi 50 per barile; quelli poi che avranno ricavato meno di 50 botti e fino a 50 botti pagheranno il dazio di lira una per ogni barile; con che la tariffa viene nell'uno e nell'altro caso, con diversità di proporzione, e di disuguaglianza di carico fra gli immittenti ridotta.

Attesochè il decreto ministeriale del 25 giugno 1892 annullando gli articoli da 17 a 24 del detto capitolato è partito dal concetto che si manifesta non solo dalla sua motivazione, ma anche dall'adottato parere del Consiglio di Stato e dalle comunicazioni fatte in precedenza al Prefetto di Napoli con nota della Direzione generale delle Gabelle 6 agosto 1891, dal concetto che le disposizioni suddette manomettano il principio dell'uguaglianza di trattamento a cui sono informate le leggi ed il regolamento generale sui dazi di consumo.

E di cosifatta manomessione di principii fondamentali, in materia tributaria, i quali hanno per fulcro anche dettami di ordine più elevato di quelli che possono essere tracciati nelle disposizioni gabellarie, non è da andare peritosi quando si rifletta che in Frattamaggiore pel genere vino si possono pagare tre dazi diversi, con mutazione di misura a seconda della quantità che si produce.

Si può anche prescindere dall'esaminare se quello insieme di disposizioni del capitolato che furono annullate e specialmente quelle dell'art. 23 verrebbbe a scindere in due campi contrapposti la produzione locale e quella forestiera, e ad introdurre la disuguaglianza e la disparità fra le due grandi classi di contribuenti, gl'indigeni produttori e gli

estranei che introducono nel Comune il vino dal di fuori; lo che dal Comune si nega.

I due pesi e le due misure sono un fatto incontrastabile che si rivela dall'indole del provvedimento che il comune di Frattamaggiore intende a studiatamente regolare col capitolato, col quale si mira in sostanza a favorire i maggiori produttori e i grossi industrianti locali, i soli che sono in condizione di potere usufruire del beneficio nel periodo vendemmiale a detrimento di tutti gli altri produttori e industriali i quali per concorso di circostanze facilmente presumibili non possono più sostenere la concorrenza durante il periodo vendemmiale.

E lo stesso favore anche nella categoria dei privilegiati, viene ad essere determinato in modo che a seconda della maggiore o minore quantità di vino ricavato, varia la misura del dazio. Il trattamento beneficiario della tariffa, già per sè stesso disuguale, è per i fatti mantenuto unicamente per la durata del periodo vendemmiale, donde la inesorabile conseguenza che tutti gl'immittenti di vino importato fuori del detto periodo sono perciò solo esclusi dal godimento, e per altra via e sotto altri aspetti si manifesta la disparità di trattamento con danno comune per tutti i produttori non protetti dalle studiate combinazioni del capitolato.

Attesochè non vale al Comune farsi scudo della disposizione dell'art. 22 del capitolato che riserba per tutti gl'immittenti di uva che non siano in grado di usufruire i vantaggi dell'abbonamento, il trattamento secondo le leggi e regolamento, sulla materia è di quella dell'art. 23 che mantiene senza aggravio sul vino il dazio da riscuotersi a norma della tariffa adottata e richiamata coll'art. 1.°

Questo trattamento che sarebbe riserbato a tutti coloro che non sono privilegiati, rimarrebbe il normale fino a tanto che non vi fossero contrapposti trattamenti di riduzioni e di favore per singole classi di produttori.

È il privilegio che s'introduce di soppiatto accanto alla legge quello che altera gli effetti della legge e rende non più attuabile la equazione di trattamento per la generalità dei contribuenti. Si arroge che la disuguaglianza di trattamento si riproduce poi anche nel regime di abbonamento sempre colla mira di favorire l'interesse di una classe a detrimento delle altre; onde appariva fondato il reclamo

31 marzo 1892, degli industriali *colonici di Frattamaggiore,* i quali rappresentavano al Ministero delle finanze che la differenza di mezza lira a barile pagata in più dai coloni di fronte ai grossi industrianti, aveva condannato i poveri coloni ad una concorrenza impossibile con questi ultimi sul mercato vinario, rendendo così impossibile lo smercio dei loro prodotti, giacchè nei piccoli depositi esposti alle minaccie di sequestri e di procedure esecutive da parte dei proprietari.

Di fronte a questo stato di cose bene redarguiva con la rammentata nota il Ministero delle finanze il procedimento del Comune, con rilevare che una prima violazione di legge la commetteva coll'art. 17, giacchè ivi sono distinti in due classi i produttori di vino del paese, ammettendo gli uni, ossia quelli che producono una quantità superiore a 50 botti, a pagare solo centesimi 50 per barile, ed esigendo dagli altri che ne producono una quantità eguale od inferiore alle 50 botti un dazio doppio.

Attesochè a nulla approda l'argomentazione del ricorso del Comune, che se per agevolare il commercio locale, come egli stesso ammette di aver avuto intendimento, furono distinti i produttori in due categorie, variando il dazio a seconda della maggiore o minore produzione, il Capitolato non ha con ciò conservato che una semplice facoltà per tutti indistintamente gl'immittenti, e non già una deroga privilegiata alle norme ed alla misura generale.

Il modo *facoltativo* dell'abbonamento sta nell'apparenza, ma quando in sostanza questo si traduce nel favore speciale per una classe di abbienti, è naturale ed ovvio che tutti coloro che sono in facoltà ed agio ne colgono il profitto, mentre per la classe più numerosa che non può uscire da una sfera più ristretta di produzione, non rimane che la esclusione ed il conseguente danno che dà diritto a reclamare per l'ineguale trattamento davanti alla stessa legge.

Attesochè non giova al ricorrente Comune nemmeno il richiamo alla facoltà di stabilire abbuonamenti, quando al Governo sia assicurato il canone e non si ecceda la tariffa governativa. Parlano di abbuonamenti gli articoli 16 e 17 della legge 3 luglio 1864, n. 1827, le disposizioni dei quali dall'art. 1° della legge 11 agosto 1870 al 1874 sono dichiarate applicabili solo ai Consorzi volontari di Comuni aperti, la cui popolazione complessiva non sia inferiore ai dieci

mila abitanti; che senza entrare ora in distinzioni su ciò che la legge veramente intende disciplinare e che è la materia dell'abbuonamento nei rapporti fra il Comune assuntore del dazio ed il Governo, e ciò che era oggetto di questione che sarebbe un abbuonamento nei rapporti tra Comune e contribuenti, senza richiamare nella fattispecie la portata della regola che è conservata dall'art. 82 del Regolamento daziario 25 agosto 1870, n. 5840, per la quale se i Comuni possono adottare speciali disposizioni regolamentari, per la riscossione dei dazi di esclusiva loro spettanza, ed anche per quelli governativi se ne hanno assunto la riscossione per abbuonamento, tali disposizioni però non solo non possono imporre vincoli maggiori di quelli stabiliti dalla legge, ma non possono essere in alcun modo contrarie; basterà osservare che l'abbuonamento legale e permesso implica una specie di conciliazione, o si dica transazione, sulla quantità di consumo del genere soggetto a dazio, la quale quantità non essendo determinata concretamente, si fissa ad una base di presunzione per dar luogo ad un pagamento di canone sempre costante quale che possa essere poi l'ammontare effettivo del consumo. Nel sistema del comune di Frattamaggiore si ha tutto l'opposto. Si ha che la quantità del vino ricavato dall'uva introdotta durante la vendemmia deve essere accertata prima dell'abbuonamento ed è per l'accertamento che le lettere *B* e *L* dell'art. 17 prescrivono speciali modi di rivele, di misurazione, e di controllo per esprimere poi alla lettera *D* che il dazio o sarà pagato a tariffa ridotta degli abbuonati che avranno *accertata una quantità di vino ricavato depurato dallo sfrido.* E conseguenza di ciò è che l'abbuonamento di cui il capitolato di Frattamaggiore cada direttamente sulla misura del dazio che si modifica a seconda della quantità accertata di produzione e secondo l'epoca.

Attesochè dimostrata per queste ragioni la sussistenza del mezzo primo, poco rimane a soggiungere riguardo al secondo. — Si pretende che avendo il comune di Frattamaggiore conchiuso un contratto d'appalto col Governo non poteva più revocare, nemmeno parzialmente la deliberazione che ne aveva fissati i patti e le condizioni, perchè ciò significherebbe modificare od infirmare il contratto. A ciò si risponde che il Governo nel rivedere per organo del Ministero competente i Regolamenti comunali e nell'ammet-

terli in tutto o in parte ove siano contrari alla legge od ai regolamenti generali spende un'attribuzione di podestà che gli è conferita dall'art. 167 della legge comunale e provinciale, ed in questa speciale materia anche dall'art. 79 del succitato regolamento daziario, ritenendo che un capitolato generale che tende a regolare le norme di riscossione dei dazi per tutti i contratti che potranno stipularsi a questo fine, viene in definitiva a costituire un regolamento. Nell'esercizio di cosifatto potere il Governo provvede per ordinamento di cosa pubblica senza incontrare restrizioni od ostacoli da parte d'interessi singolari. Per quanto concerne il contratto che ha potuto sorgere conformandosi a quella situazione di pubblico ordinamento in materia di dazio, che era stato prestabilito negli intendimenti del Comune, se questo ordinamento ha dovuto poi modificarsi in tutto o in parte per atto emanante da chi ha potestà di rivedere di annullare, il contratto come titolo di diritto, si svolge nella sfera che è sua propria e che gli può rimanere; subisce gli effetti del nuovo ordine di cose, produce quelle conseguenze giuridiche alle quali può dar luogo la mutazione dei rapporti giuridici intervenuto per evento superiore fra i due contraenti. — Ma in cosifatto ordine di rapporti e di effetti di indole perfettamente giuridica, la IV Sezione non entra: ad essa non appartenendo che il conoscere della legittimità dell'atto che s'impugna e che per sua natura non può confondersi col contratto, nè trar regola da questo, ma per tutti gli aspetti ci sovrasta. La legittimità dell'impugnato provvedimento apparisce in modo inoppugnabile quando si rifletta all'orbita di facoltà entro la quale fu speso, ai concetti informativi e pienamente legali dai quali fu mosso, alle disposizioni di leggi e di regolamento delle quali fu richiamata la osservanza, in cima a tutte le quali sta il principio statutario che tutti i regnicoli in proporzione dei loro averi contribuiscono ai carichi *indistintamente*.

Per questi motivi, previa dichiarazione di regolarità dell'intervento di Giordano, rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 febbraio 1893, n. 72).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* MOTTA.

Comune di Alimena (avv. Marinuzzi e Baratta) — G. P. A. di Palermo e Comune di Bompietro (avv. Bentivegna).

Pedaggi — Decisioni della G. P. A. — Rimedio per impugnarle — Se, ed a qual fine sia tuttavia conservata l'imposta di pedaggio — Limiti — Legittimità — Convenienza fra Comuni consorziati e finitimi.

Le decisioni della G. P. A., in questioni d'imposizione di pedaggi; sono provvedimenti definitivi, impugnabili direttamente innanzi alla Sezione IV, senza che alla ricevibilità del ricorso in sede contenziosa sia di ostacolo il ricorso proposto anche in via gerarchica (1).

L'imposta di pedaggio, entro certi limiti, è tuttavia conservata dalla vigente legislazione, allo scopo di non aggravare soverchiamente i Comuni nelle spese per opere stradali.

A contrastare la legittimità e la convenienza del pedaggio, istituito da un Comune sopra un tratto di strada, per soddisfare il residuo del contributo addossatogli per effetto di consorzio coattivo nella costruzione di detta strada, non giova opporre che trattasi di Comuni consorziati, e non soltanto finitimi, una volta che, sciolto il consorzio, a ciascun Comune rimane l'onere di provvedervi per quel tratto della strada che corre nel rispettivo territorio.

Attesochè non possa dubitarsi dell'ammessibilità del ricorso in esame, ove si consideri che esso fu interposto avverso una decisione della G. P. A. concernente la imposizione di un *pedaggio*, materia contemplata dal n. 9 dell'art. 21 della

---

(1) In tal caso, come la Sezione ha saggiamente osservato, non può tenersi alcun conto del ricorso in via gerarchica.

Ciò è chiaro, perchè avendo la legge sulla giustizia amministrativa deferito espressamente al giudizio di merito della Sezione IV i ricorsi contro le decisioni della G. P. A. in materia di pedaggi, e nelle altre materie designate in alcuni dei numeri dell'art. 21 della legge, in siffatti casi rimane *ope legis* escluso il ricorso in via gerarchica.

Troviamo anzi, per le ragioni già accennate, in nota alle decisioni n. 54 e 209 del 1892 (Vedi la *Giustizia Ammin.*, ann. III, p. I, pag. 173

legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa; per il quale articolo, secondo la recente decisione di questo Consesso del 7 luglio 1892, nella causa dei Comuni di Villanova Marchesana e Papozze contro il Consorzio per la bonificazione Polesana, i ricorsi in merito avverso provvedimenti emanati da *specificate autorità amministrative* designate in alcuni dei numeri di quell'articolo medesimo vanno deferiti direttamente alla IV Sezione del Consiglio di Stato, senza che possa farvi ostacolo la prima parte dello art. 28 della legge sul Consiglio stesso (Testo unico 2 giugno 1889). Codesti provvedimenti si considerano come *definitivamente* emessi in sede amministrativa, poichè è manifesto che, avendo la precitata legge 1° maggio 1890 ammesso, rispetto ad essi, il *gravame diretto* alla predetta IV Sezione, ha derogato perciò stesso alle disposizioni delle precedenti leggi speciali, che autorizzavano il ricorso in *via gerarchica* contro i provvedimenti in parola.

Onde, evidentemente, non osta, nel caso concreto, che il Comune di Alimena abbia, prima o dopo del ricorso in disamina, impugnato anche in *linea gerarchica* la decisione di cui si tratta, perocchè di siffatta impugnazione non può tenersi verun conto.

Attesochè indarno il Comune ricorrente siasi accinto a rammentare come i pedaggi fossero un triste ricordo di tempi funesti al vivere civile ed alla libertà. Imperocchè la odierna legislazione ha creduto di conservare una tale imposta, entro certi limiti e sotto alcune condizioni, per non aggravare soverchiamente quei Comuni, i quali abbiano bisogno di costruire nuove strade, o di sistemare radicalmente le strade imperfette. Ed è precisamente in tali casi che possono essi istituire un pedaggio compensativo della spesa occorrente per le anzidette opere stradali, quando quella sia ravvisata troppo onerosa per la condizione economica dei Comuni medesimi.

---

e segg., 300 e segg.), che con una interpretazione più larga del citato art. 21 e più conforme alla economia della legge ed alla celerità e semplificazione della procedura, il ricorso diretto alla Sezione IV si sarebbe dovuto ritenere ammissibile per tutte le materie sulle quali senza eccezione, detta Sezione, sia dalla medesima legge sulla giustizia amministrativa, sia dall'art. 25 della legge sul Consiglio di Stato, é chiamata, con piena giurisdizione, a pronunziare una decisione definitiva in *merito*, in luogo e vece della suprema autorità amministrativa, fin'ora investita di tale potestà.

Attesochè non sussista, nel caso in esame, la dedotta violazione degli art. 39, 40 e seguenti della legge sulle opere pubbliche, e della legge 30 agosto 1868 sulla costruzione e sistemazione delle strade comunali obbligatorie. Infatti il municipio di Bompietro, atteso l'obbligo che ha tuttora verso il comune di Alimena di rimborsargli un residuo della quota di contributo, che al primo rimase addossata per effetto del consorzio coattivo costituito allo scopo di costruire la summentovata strada obbligatoria, non si trova, per sdebitarsi di tale residuo, in grado di farvi fronte in modo diverso da quello che ha proposto, senza recare un forte aggravio alle proprie condizioni finanziarie. Il comune di Alimena nel suo ricorso, si limita ad osservare che la prima deliberazione della G. P. A. aveva ritenuto possibile il suddetto *residuale rimborso* con gli stanziamenti ordinari sul bilancio di Bompietro, e col pagamento degli arretrati, ciò che, secondo il ricorrente, non sarebbe stato smentito con la deliberazione successiva del 26 dicembre 1891 nella quale *(sic) molto si asserisce e nulla si prova.* Ma, a questo proposito, vuolsi ritenere che il Consiglio comunale di Bompietro ebbe a fornire la giustificazione di quanto affermò nell'anzicitata sua deliberazione, non già al municipio di Alimena, col quale non era entrato in contesa, bensì alla G. P. A. che dapprima non aveva approvato la proposta istituzione del pedaggio, e quindi aveva provocato le opportune repliche del comune di Bompietro, a norma dell'art. 169, legge comunale e provinciale. Ora, se in vista delle ultime deduzioni contenute nella ridetta deliberazione consigliare (26 dicembre 1891), la G. P. A. riconobbe l'attendibilità di siffatte deduzioni, ciò importa che la Giunta medesima ebbe a constatarne l'esattezza, poichè le fu agevole accertarsi delle circostanze esposte dal Consiglio municipale d Bompietro nella deliberazione in parola.

Attesochè, dal punto di vista della convenienza del pedaggio in controversia, sia da considerare che il comune di Bompietro fu costretto ad entrare in consorzio con quel di Alimena quando la summenzionata strada obbligatoria era presso al suo termine; sicchè Bompietro non si trovò in grado di costituire il fondo speciale, di cui all'art. 2 della sopracitata legge del 1868; ed il fondo speciale che poi istitui per la costruzione dell'altra strada obbligatoria per la sua frazione di Locati, basterà appena per saldarne la

spesa dopo parecchi anni. Inoltre non si contesta che ben lieve sia per Bompietro il vantaggio che ritrae dalla strada Alimena per Resuttano. E non è nemmen disputabile che, cessato il consorzio con la già eseguita *costruzione* della strada medesima, rimane ai due Comuni l'onere della *manutenzione*, in guisa che ciascuno debba provvedervi per quel tratto che scorre nel rispettivo territorio. D'altronde, oltre che ad Alimena tocca il maggior utile della strada in discorso, come si desume anche dalle proporzioni del riparto della relativa spesa, i suoi cittadini sono poi quelli che più profittano del passaggio nell'agro di Bompietro, ove hanno bisogno di recarsi per coltivare l'ex feudo di S. Filippo, posto in quell'agro stesso, attraversando il tratto di strada detto la *Portella*, su cui Bompietro verrebbe ad imporre il pedaggio, perchè quel tratto rimane pure nel suo territorio; onde invano si obbietta che la proposta imposizione ricadrebbe massimamente su gli Alimenesi; imperocchè ciò dimostrerebbe appunto che essi sono i *maggiori utenti* di quel passaggio, di cui perciò debbono sopportare un tenue corrispettivo, il quale, del resto, è destinato precisamente a soddisfare un credito del Municipio stesso, a cui essi appartengono. L'opporre, dunque, per contrastare la legittimità e la convenienza del suddetto pedaggio, che si tratti di Comuni *consorziati*, e non soltanto *finitimi*, non è buona ragione per Alimena, giacchè il *consorzio* oramai non più sussiste, essendosi raggiunto, come dianzi fu notato, lo scopo per cui venne istituito; e però da quel fatto non può giuridicamente dedursi la conseguenza cui accenna il ricorso, perciocchè, dal momento che il consorzio cessò, ognuno dei due Comuni entrò rispettivamente nella libera amministrazione di quelle parti della strada, le quali trovansi nei relativi tenimenti. Infine, per le circostanze sopra enunciate, i motivi di convenienza non possono disconoscersi.

Attesochè la soccombenza del ricorrente tragga seco l'obbligo di rimborsare le spese di questo giudizio al Comune resistente, che le ha reclamate con le conclusioni orali prese in udienza dal suo avvocato.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso di cui si tratta, e condanna il comune di Alimena a rifondere le spese erogate dal Comune resistente, per la tassazione delle quali delega il consigliere relatore.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 febbraio 1893, n. 56).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Comune di Arzignano (avv. Lucchini) — G. P. A. di Vicenza.

Spese obbligatorie — Rifiuto del Comune — Se le facoltà della G. P. A. si possano estendere a stipulare un mutuo per conto del Comune — Delegazione di credito — Novazione — Se la G. P. A. possa delegare ad altri la facoltà medesima — Spese del procedimento innanzi alla Sezione IV.

Nelle facoltà speciali spettanti alla G. P. A., a senso degli articoli 170 e 171 della legge comunale e provinciale, havvi senza dubbio quella di stipulare un mutuo per conto del Comune, renitente all'adempimento dei suoi obblighi (pagamento di contributo per costruzione di una strada), quando non sia altrimenti possibile di provvedere con aumento d'imposte.

Però, non può ritenersi come delegazione perfetta, producente novazione, quella fatta dalla G. P. A., e non accettata dal Comune, di pagare la somma del credito, in principale ed interessi, ad una Ditta creditrice verso il consorzio della strada.

Esorbita inoltre dai suoi poteri la G. P. A., e devesi perciò dichiarare illegittimo il provvedimento col quale abbia risoluta una questione relativa agli interessi sul debito del Comune, che era invece di competenza della autorità giudiziaria, ed abbia delegata ad altri la facoltà che dalla legge fu data alla medesima G. P. A., di sostituirsi alla rappresentanza comunale nelle operazioni obbligatorie che questa si rifiuti di eseguire.

Accogliendosi il ricorso del Comune, senza contraddittorio, non è attendibile la domanda pel rimborso delle spese.

Attesochè non sarebbe stato contestabile il potere spettante alla G. P. A. di Vicenza, a tenore degli articoli 170 e 171 della legge comunale e provinciale, di emanare provvedimenti d'ufficio, sia per lo stanziamento nel bilancio comunale di Arzignano delle somme necessarie per pagare (nei limiti della quota di contributo stabilita a carico di quel Comune dal Regio decreto 3 gennaio 1870 che costituì il Consorzio per la costruzione della strada *Friulana*) le spese

per tale costruzione, sia ancora al fine di regolarizzare il bilancio in ordine a tali spese contrapponendovi nella parte attiva i mezzi per far fronte al corrispettivo effettivo pagamento;

Che infatti essendo stato legalmente ed irretrattabilmente costituito il Consorzio e determinato il contributo a carico del comune di Arzignano, era questo obbligato per legge a soddisfare, nella ragione appunto della sua quota di contributo, le spese cagionate dalla costruzione della strada Friulana; e poichè la rappresentanza del Comune erasi pertinacemente rifiutata sempre a qualunque operazione per provvedere all'adempimento di questo suo obbligo, l'azione della G. P. A. per conseguirlo coattivamente era dunque indubbiamente legittimo a senso dei predetti articoli 170 e 171 della legge comunale e provinciale;

Che parimenti non potrebbesi assolutamente escludere che fosse in facoltà della G. P. A. di provvedere all'effettivo pagamento della spesa obbligatoria per legge a carico del Comune renitente, collo stipulare a nome e per conto del Comune stesso un mutuo, qualora — come apparisce nel caso presente — fosse questo il solo mezzo adottabile, non permettendo la rilevanza della somma di coprirla mediante un aumento d'imposte; giacchè avendo la legge nei citati articoli voluto il fine — cioè il costringimento delle amministrazioni comunali che spontaneamente non si prestino allo adempimento delle operazioni fatte obbligatorie dalla legge — deve necessariamente aver voluti i mezzi che per consegure un tal fine siano indispensabili;

Attesochè per altro il provvedimento 21 novembre 1891, della G. P. A. di Vicenza (contro il quale il comune di Arzignano propose al Governo del Re il ricorso che venne respinto dal Regio decreto 16 agosto 1892 ora impugnato innanzi a questa Sezione) non era diretto veramente a far pagare dal predetto Comune al Consorzio della strada Friulana la quota di contributo a quello imposta dal Regio decreto 3 gennaio 1870 di costituzione del Consorzio, ma invece a far pagare alla Ditta Leonardi Tretti la somma del credito in principale ed interessi alla Ditta stessa spettante verso il Consorzio, che ne aveva delegato il pagamento appunto al comune di Arzignano colla deliberazione presa dall'Assemblea del 15 ottobre 1876;

Che a poter considerare il comune di Arzignano obbli-

gato verso la Ditta Leonardi Tretti ostava il non essere mai stata accettata da quel Comune la delegazione fattagli dall'Assemblea consorziale colla deliberazione del 15 ottobre 1876; talchè, in mancanza del consenso del Comune predetto ad obbligarsi verso la sunnominata Ditta creditrice, non ha potuto verificarsi una delegazione perfetta producente novazione a senso dell'art. 1271 del Codice civile; al quale effetto mancherebbe inoltre, secondo l'articolo medesimo, la espressa dichiarazione della Ditta creditrice di liberare il Consorzio accettando invece per debitore il comune di Arzignano;

Che anzi la Ditta Leonardi-Tretti continuò a riguardare come proprio debitore il Consorzio, tanto che contro di esso agì in giudizio e ne ottenne la sentenza di condanna dell'8 febbraio 1884 passata in giudicato; e nell'altra lite promossa dalla medesima Ditta contro il Consorzio stradale della Friulana e insieme contro il comune di Arzignano, fu questo assoluto dalla osservanza del giudizio per non essere stata dimostrata l'esistenza d'un vincolo obbligatorio a favore della parte attrice;

Attesochè come riconobbe la stessa G. P. A. nella memoria che ha presentata in contradizione del ricorso, col suo provvedimento del 21 novembre 1891 essa « ha risoluto in via amministrativa la controversia relativa agli interessi reclamati dalla Ditta creditrice ponendoli a debito del comune di Arzignano, che colla sua opposizione a pagare il capitale aveva cagionato il debito degli interessi ».

Che peraltro la G. P. A. venne manifestamente con ciò ad eccedere i poteri che le appartengono secondo la legge, poichè essendovi contestazione circa gl'interessi che potessero essere dovuti dal comune di Arzignano, alla sola autorità giudiziaria spettava il risolverlo, e l'esistenza di tale controversia intorno ad una parte notevole del debito reclamato a carico di quel Comune — dato pure che si potesse ritenerlo legalmente obbligato verso la Ditta *Leonardi-Tretti* — impediva di poter considerare certo e liquido il debito complessivo, com'è indispensabile affinchè possa farsi luogo ad applicare gli articoli 170 e 171 della legge comunale e provinciale.

Attesochè gli articoli predetti contengono una delegazione data dalla legge alla G. P. A. per sostituirsi alle rappresentanze comunali nelle operazioni fatte obbligatorie dalla

legge, che le rappresentanze stesse si rifiutino di eseguire; e però non può esser lecito alla G. P. A. di trasmettere ad altri una tale delegazione, spogliandosi così di una attribuzione d'indole tutoria a lei sola conferita dalla legge nell'ordinamento da questa stabilito per l'interesse pubblico circa la vigilanza e l'ingerenza da esercitarsi a fine di assicurare la retta e buona amministrazione dei Comuni, ed investendo di simile attribuzione un individuo qualunque;

Che infatti ai Consigli comunali e provinciali, è bensì concesso dall'art. 258 della legge di poter « conferire a delegati speciali la facoltà di vincolare il corpo che rappresentano, per ciò che dipende da essi » ma nessuna disposizione trovasi nella legge stessa che autorizzi il conferimento di simili facoltà da parte dei corpi esercenti sulle amministrazioni comunali e provinciali l'autorità tutoria;

Che codesti principii, e conseguentemente anche i rammentati articoli 170 e 171, furono manifestamente violati dalla G. P. A. di Vicenza colla sua deliberazione del 21 novembre 1891, nella quale non si limitò a deputare — come avrebbe indubbiamente potuto — un suo speciale delegato a fare le trattative preliminari occorrenti per preparare una contrattazione di mutuo ch'essa si riserbasse di conchiudere in nome del comune di Arzignano; ma invece dichiarò « investito il prof. Ugo Meldolesi dei relativi e necessari poteri a *contrarre con privati o con un Istituto di credito il mutuo di lire 20,111. 10 a debito del comune di Arzignano;* vincolando il suo bilancio . . . autorizzando quindi esso incaricato *a devenire alla relativa stipulazione in rappresentanza del Comune mutuatario*, salva l'approvazione del Prefetto, ecc. ».

Che in tal modo la G. P. A. sostituiva a sè il prof. Ugo Meldolesi nell'esercizio del potere tutorio attribuitole dagli articoli 170 e 171 della legge comunale e provinciale, investendolo della rappresentanza del comune di Arzignano nel compiere una operazione ritenuta obbligatoria per legge a carico del Comune medesimo, autorizzando il predetto delegato a vincolare per una serie d'anni il bilancio comunale; e neppure riservavasi l'approvazione del contratto da parte della Giunta delegante, ma quella soltanto del Prefetto, a cui come tale non poteva a norma di legge appartanere in ciò alcuna ingerenza; il che tutto trascendendo i poteri dati dalla legge alla G. P. A., costituirebbe pertanto da sè solo

un vizio sufficiente a infirmare la validità del provvedimento da essa deliberato del 21 novembre 1891, quand'anche la nullità di tale deliberazione non risultasse già dagli altri motivi superiormente esposti.

Attesochè pertanto il Regio decreto 16 agosto 1892, col quale respingendo il ricorso del Comune di Arzignano si ritenne valida la deliberazione 21 novembre 1891 della G. P. A. di Vicenza, non può essere riguardato come conforme alla legge;

Attesochè la domanda del Comune ricorrente per la rifazione delle spese non può essere attendibile, non essendo comparsa alcuna parte interessata a contraddire il ricorso, ed essendo soltanto dalla G. P. A. di Vicenza stata prodotta una memoria in sostegno del provvedimento da essa emanato.

Per questi motivi, la Sezione accogliendo il ricorso del comune di Arzignano, annulla tanto il Regio decreto 16 agosto 1892 quanto il provvedimento emanato dalla G. P. A. di Vicenza colla deliberazione del 21 novembre 1891, e rimette gli atti alla stessa G. P. A. per gli ulteriori provvedimenti a norma di legge.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 marzo 1893, n. 96).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Sogus-Ucheddu (avv. Poddigue), Prefetto di Cagliari,
Comune di Gonnosfanadiga (avv. Cocco-Ortu e Pala) — Costu (avv. Congiu).

Decadenza — Mancanza di notifica — Parti interessate — Approvazione del conferimento di esattoria — Attribuzione propria del Prefetto — Conferma — Condizioni — Interesse privato collegato a pubblico servizio.

Dal combinato disposto degli art. 30 della legge sul Consiglio di Stato e 6 del relativo regolamento di procedura, si rileva che la decadenza è stabilita per il caso in cui manchi in modo assoluto la notificazione in tempo utile alle persone direttamente interessate.

Quando il Prefetto, dopo sentita la G. P. A. approva il contratto di conferimento di esattoria comunale, compie un atto di attribuzione propria che integra la capacità giuridica del Comune in ordine a quel contratto che diviene così un atto definitivo.

Pure in tema riguardante un pubblico servizio vi può eziandio essere collegato l'interesse del privato, il quale perciò ha diritto ad insorgere ai sensi dell'art. 24 della legge sul Consiglio, quando siasi violata la legge.

La facoltà accordata ai Comuni di poter conferire le esattorie mediante conferma è subordinata alla doppia condizione che la conferma non sia più onerosa ai contribuenti, e che non vi sia alcuna offerta più vantaggiosa.

Attesochè avverso il ricorso del quale si tratta, le alleate difese delle due parti resistenti, nelle loro deduzioni scritte ed orali hanno opposto tre eccezioni d'irricevibilità. le quali si riassumono in queste tre proposizioni, e cioè:

1. Il Sogus-Ucheddu è incorso nella decadenza fulminata dall'ultimo comma dell'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato per non aver notificato entro il perentorio termine di 60 giorni ivi stabilito il proprio ricorso all'interessato Basilio Costu;

2. L'impugnato Decreto prefettizio non ha il carattere di provvedimento definitivo richiesto dall'art. 28 della citata legge per potere essere impugnato dinanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato inquantochè involge una di quelle controversie le quali per l'articolo 100 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette sono devolute in seconda istanza al Ministero delle finanze;

3. Lo stesso Sogus manca di veste per insorgere contro un atto compiuto dal prefetto nell'esclusivo interesse della pubblica amministrazione.

Ma tali eccezioni sono tutte infondate.

Non regge la prima perchè dal confronto dell'invocato art. 30 della legge sul Consiglio di Stato coll'art. 6 del relativo regolamento di procedura si rileva che la decadenza è stabilita per il caso in cui manchi in modo assoluto la notificazione in tempo utile alle persone direttamente interessate.

Ora nel caso concreto il provvedimento prefettizio in controversia oltre il Basilio Costu interessa direttamente anche il Comune di Gonnosfanadiga rispetto a cui la notificazione avvenne in tempo debito, il che basta per salvare il ricorso da una sanzione penale la quale appunto come tale deve essere in modo ristrettivo interpretata, e per attribuire alla tardiva notificazione di cui si discorre il ca-

rattere di semplice irregolarità non avente di per sè alcuna giuridica rilevanza, specialmente dopo il fatto della comparizione del Costu e dopo la vigorosa difesa da lui spiegata in merito.

È insussistente la seconda di dette eccezioni per la ragione che quando il prefetto, dopo sentita la G. P. A. approva nei sensi dell'art. 3 della legge succitata il contratto di conferimento di una esattoria comunale, compie indubbiamente un atto di attribuzione propria il quale integra la capacità giuridica del Comune in ordine a quel determinato contratto che diviene così un fatto definitivamente compiuto.

Quindi nulla può avere a che vedere in argomento la applicazione dell'invocato art. 100 della legge 20 aprile 1871 siccome quello che allude a controversie dipendenti da relazioni le quali presuppongono invece già irrevocabilmente stabilito ed in corso di esecuzione il contratto di conferimento della esattoria.

Non ha infine miglior pregio la terza delle riferite eccezioni pregiudiziali, troppo ovvio essendo che pure in tema di affare riguardante un pubblico servizio vi può essere collegato eziandio l'interesse del privato il quale ha perciò diritto ad insorgere nei sensi dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, qualora siano state violate le forme all'uopo dalla legge prestabilite. Ciò che avviene particolarmente nel conferimento delle esattorie mediante conferma, dal momento che la efficacia delle relative deliberazioni è subordinata alla condizione che non vi sia offerta di condizioni migliori da parte di un terzo. Ora nella specie, poichè, secondo quanto assume il Sogus, la sua offerta di condizioni migliori sarebbe stata tempestiva e sotto ogni aspetto regolare, non è giuridicamente possibile negargli *a priori* l'interesse ed il conseguente diritto a reclamare contro l'atto dell'Autorità amministrativa che avrebbe cosiffatta offerta trasandato.

Se poi l'offerta anzidetta sia invece stata serotina ed inattendibile per forma come venne da entrambe le parti resistenti dedotto, non è quistione pregiudiziale, ma implica invece l'esame.

Sul merito. — Attesochè la facoltà accordata ai Comuni dalla legge 14 aprile 1892 di poter conferire le rispettive esattorie anche col metodo della conferma dello

esattore in carica è subordinata a due condizioni, l'una assoluta ed attuale, cioè che il contratto non sia per nessun riguardo più oneroso per i contribuenti; l'altra eventuale, vale a dire che non sia presentata alcuna istanza offerente condizioni migliori.

Nel caso presente è fuori di contestazione il concorso della prima delle condizioni anzidette e tutta la disputa si concreta sulla seconda.

Atteso a questo riguardo che per le premesse circostanze di fatto coordinate colla disposizione di detto art. 3 della legge, degli articoli 9 e 76 del relativo regolamento, nonchè dell'art. 2 del Regio Decreto 2 giugno 1892 approvativo del Regolamento medesimo, nella fattispecie la presentazione delle offerte migliori avrebbe dovuto esser fatta entro 15 giorni dalla pubblicazione del relativo avviso, pubblicazione per la quale non essendo prescritta alcuna forma speciale (art. 9 del regolamento) deve ritenersi possa essere fatta nei modi consueti, ossia mediante avviso affisso a cura del sindaco all'albo pretorio, ciò che dagli analoghi documenti stati regolarmente depositati nella segreteria risulta essere in concreto avvenuto sin dalli 6 giugno 1892; cosicchè il periodo utile per la presentazione di offerte migliori scadeva con tutto il 21 dello stesso mese, non essendo sotto alcun aspetto ammessibile la pretesa del ricorrente di estendere all'avviso in discorso i particolari metodi di pubblicità stabiliti per una ipotesi del tutto diversa dell'art. 11 del regolamento;

Che l'offerta pel Segus-Ucheddu fu presentata invece solamente alli 23 del mese anzidetto e completata nel successivo 25 mediante il voluto deposito; per cui, pur non attribuendo veruna importanza all'obbiettato difetto di sottoscrizione di pugno di esso Segus, una volta che questi col fatto del deposito confermò e fece propria quell'offerta, è certo per altro che siffatta offerta fu tardiva, e che non essendosi avverata la eventualità risolutiva a cui era subordinata per legge la conferma del Costu, stata, come si disse, dall'intiero Consiglio deliberata, scompaiono le violazioni di legge addotte a sostegno del primo mezzo del ricorso.

Attesochè sono parimenti destituite di ogni giuridico fondamento le violazioni dell'art. 4 del regolamento succitato, nonchè degli articoli 116, 118 e 249 della legge

com. e prov. e l'eccesso di potere invocato per sorreggere il secondo ed ultimo mezzo del ricorso.

Di vero, tutte le altre violazioni di legge lamentate in questo ultimo mezzo del ricorso avrebbero per unico substrato la circostanza che la deliberazione definitiva di conferma del Costu (nel difetto di presentazione di migliori offerte in tempo utile) sarebbe stata presa dalla Giunta, anzichè dal Consiglio comunale.

Ora basta attendere per poco alla disposiziono dell'articolo 2 del citato Regio Decreto 2 giugno 1892 che per le operazioni relative al quinquennio 1892-97 prescrive la trasmessione al prefetto delle relative deliberazioni *non più tardi del 30 stesso giugno*, ed alle sollecitazioni al riguardo dirette dalle superiori autorità ai Comuni in genere ed al Comune di Gonnosfanadiga in ispecie dal prefetto di Cagliari, per convincersi che sussisteva in realtà la urgenza stata dichiarata dalla Giunta municipale nella impugnata deliberazione, la quale non faceva d'altronde che eseguire l'altra deliberazione (30 maggio 1892) presa dapprima sullo stesso argomento dall'intiero Consiglio.

Del resto toglie il pretesto a qualsiasi discussione in proposito la relativa ratifica stata poi normalmente deliberata dall'intiero Consiglio comunale nella Sessione ordinaria di autunno, ossia al 1° settembre 1892.

Il che tutto congiunto a quanto si avvertì discorrendo del primo mezzo esclude altresì qualunque idea di eccesso di potere.

Per questi motivi, la Sezione, senza soffermarsi sulle eccezioni pregiudiziali, respinge in merito il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 marzo 1893, n. 94).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Refer.*

Cattaneo (avv. Poddigue) — Consiglio provinciale di Novara e Mittino (avv. Guala).

Ricorso alla IV Sezione — Mancanza d'interesse — Notifica ai direttamente interessati — Intervento nei procedimenti amministrativi — Ricorso al Re per illegittimità — Provvedimenti definitivi — Annullamento della elezione di un solo candidato — Cause di nullità.

Non manca l'interesse a ricorrere alla IV Sezione nel candidato, che avendo ottenuto il maggior numero di

voti dopo un altro candidato non eletto, non sia stato proclamato in sua vece.

La legge sul Consiglio di Stato e il regolamento di procedura impongono l'obbligo della notifica dei ricorsi, oltre che all'autorità di cui s'impugni l'atto, solo alle persone cui l'atto stesso direttamente si riferisca, e non a tutti gl'interessati in genere.

Non è irricevibile il ricorso per non essere il ricorrente intervenuto nei procedimenti che dettero luogo prima alla deliberazione della Deputazione provinciale e indi a quella del Consiglio provinciale, nessuna disposizione di legge richiedendo un tale intervento.

Il ricorso al Re per illegittimità, ai sensi dell'articolo 12 della legge sul Consiglio di Stato, costituisce di fronte al ricorso contenzioso innanzi la Sezione IV un rimedio parallelo ed alternativo, in modo che lo esperimento dell'uno esclude l'altro.

I Consigli provinciali non sono gerarchicamente subordinati al Governo, e se le loro deliberazioni in materia elettorale per l'art. 190 della legge com. e prov. sono provvedimenti definitivi, altro ricorso contro di esse non compete che alla IV Sezione.

La generica disposizione dell'articolo 87 della legge com. e prov. non permette doversi applicare solo alle nullità per ineleggibilità, o per incapacità personale. Senza far distinzione fra le varie cause di nullità, qualunque essa sia che vizia la elezione di alcuno fra i candidati, deve applicarsi il surriferito articolo.

Attesochè non ha fondamento l'eccezione d'irricevibilità opposta dal resistente al ricorso per supposta mancanza di interesse, per la semplice ragione che non può contestarsi che un siffatto interesse a ricorrere non manchi punto nel candidato che, avendo ottenuto il maggior numero di voti dopo un altro candidato, non ritenuto eletto per qualsiasi giuridico ostacolo o ragione che ne vizii l'elezione, non sia stato proclamato eletto in sua vece. Se, infatti, la legge prescrive che in determinati casi al candidato, che ottenne più voti fra tutti, sia sostituito il candidato che ottenne maggiori voti dopo di lui, è necessità il dover ritenere che chi crede trovarsi in una tale posizione abbia il diretto interesse a giovarsi di quella disposizione di legge, mercè lo

sperimento di tutti i legittimi gravami contro le decisioni che l' abbiano disconosciuta o gliene abbiano per qualsivoglia motivo negata l'applicabilità. Non giova quindi il dedurre che l'interesse in tali candidati non sorga se non quando la surrogazione sia già avvenuta, essendo intuitivo che in tal caso le rispettive ragioni sarebbero già soddisfatte, e non si potrebbe più parlare d'interesse a ricorrere, ma solo d'interesse a resistere avverso i ricorsi che potessero eventualmente essere proposti da' controinteressati, mentre un interesse a ricorrere non può aversi che appunto nel caso in cui si tratti di rimuovere gli ostacoli per conseguire quella determinata utilità materiale o morale, o quella posizione o funzione qualsiasi che ne costituisce il contenuto. Nè giova, infine, citare un caso in cui questa Sezione ebbe a negare che i primi candidati non ritenuti eletti con le decisioni da essi impugnate in questa sede avessero l'obbligo di notificare i loro ricorsi anche a' candidati che dopo di loro ottennero maggior numero di voti, sebbene le impugnate decisioni di annullamento avessero mancato di provvedere alla surrogazione di costoro. Essendo invece indubitato che la legge organica sul Consiglio di Stato e il relativo regolamento di procedura impongono l'obbligo della notifica dei ricorsi, oltre all'autorità di cui s' impugni l'atto, solo alle persone cui l'atto stesso direttamente si riferisca e non a tutti gli interessati in genere, un tale obbligo, in caso di ricorsi elettorali, non potrebbe arbitrariamente estendersi fino ad esigere la notifica a tutti i candidati che senza essere direttamente contemplati nell'impugnata decisione eventualmente potrebbero trarre un giovamento qualsiasi dal rigetto del ricorso; ma ciò evidentemente non esclude che questi candidati alla lor volta ove si sentissero lesi dalla decisione che non provvide a loro riguardo, potrebbero non solo per proprio conto proporre contro di essa formale ricorso, ma anche intervenire volontariamente nella sentenza, come ne dà loro diritto l'art. 22 del citato regolamento di procedura;

Attesochè non giova il dedurre l'irricevibilità del ricorso per non essere il ricorrente comparso nei procedimenti che dettero luogo prima alla decisione della Deputazione provinciale, e poi, in via di ricorso, alla deliberazione del Consiglio provinciale, bastando in proposito osservare che nessuna disposizione di legge richiede un tale intervento per auto-

rizzare il ricorso a questa sede avverso la deliberazione definitiva del Consiglio provinciale, ma essendo un tal gravame proposto in virtù dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, e non potendo dubitarsi che la deliberazione impugnata costituisca, non un vero e proprio giudizio pronunciato con le condizioni e con le garentie della procedura contenziosa, bensì uno di quei provvedimenti di corpi amministrativi deliberanti contro cui è aperto senz'altro dal citato articolo l'adito a questa Sezione, è chiaro che se nel ricorrente non manca il richiesto interesse, non può che riuscire affatto indifferente che la deliberazione, da cui egli si crede leso, sia stata promossa da altrui, anzichè da propria istanza o ricorso;

Attesochè tanto meno può ritenersi che a questa sede avverso la impugnata deliberazione del Consiglio provinciale competeva ricorso, non direttamente, ma solo dopo lo sperimento del ricorso al Re. Basta in proposito appena accennare che se con tale eccezione si allude al ricorso al Re per illegittimità che compete in genere contro ogni provvedimento definitivo a' sensi dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato, l'uso di un tal mezzo di straordinario gravame, anzichè essere condizione per la ricevibilità del ricorso presso questa Sezione, costituisce di fronte a tale ricorso contenzioso un rimedio parallelo e alternativo, in modo che lo sperimento dell'uno esclude affatto lo sperimento dell'altro. Ove invece si pretenda che prima di adire questa sede occorreva nella specie proporre il ricorso in via gerarchica al Governo del Re prefinito dall'art. 28 della citata legge, è ovvio che se i Consigli provinciali di loro natura non hanno affatto il carattere di collegi subordinati gerarchicamente al Governo, e se in ispecie le loro deliberazioni in materia di elezioni dei propri membri per espressa dichiarazione dell'art. 190 della legge comunale e provinciale hanno valore di provvedimenti definitivi, è assolutamente esclusa in rapporto alle deliberazioni stesse ogni possibilità di ricorso gerarchico e non può quindi che competere contro esse direttamente il ricorso a questa sede contenziosa;

Attesochè non giova nemmeno il dedurre che manchino a questa Sezione i poteri necessarî per verificare se il ricorrente abbia in realtà conseguito l'ottavo dei voti in rapporto al numero de' votanti, e se abbia le richieste condizioni di eleggibilità. Se invece il ricorso non era proponibile

e non fu proposto che semplicemente in base all'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, e se quindi in questa sede non si tratta che solo di esaminare la legittimità o meno della impugnata deliberazione e non il merito, è chiaro che ove sussistessero i dedotti motivi d'illegittimità, la Sezione, senza bisogno di scendere a quelle indagini, non dovrebbe che limitarsi ad annullare la deliberazione stessa e rinviare alle competenti autorità ogni ulteriore provvedimento in merito alla controversa surrogazione; onde nemmeno l'accennata deduzione può fare ostacolo alla ricevibilità del ricorso;

Attesochè, passando all'esame dei dedotti mezzi di annullamento, non può negarsi che di fronte alla generica disposizione dell'art. 87 della legge comunale e provinciale, che prevede i casi di nullità dell'elezione di coloro che ebbero maggiori voti e dispone in tale ipotesi la surrogazione degli altri candidati susseguenti nell'ordine della riportata votazione, sarebbe arbitrario il fare astrattamente distinzioni fra le varie cause di nullità e il restringere l'applicabilità di quell'articolo alle sole ipotesi di elezioni nulle per ineleggibilità o per altra incapacità personale, escludendola invece nei casi di nullità dell'elezione per qualsiasi causa di illegittimità di voti in numero precisamente determinabile e determinato nei singoli casi. È chiaro infatti che qualunque giuridico motivo o di personale incapacità o di nullità di voti che vizii l'elezione di alcuno fra i candidati senza però involgere nullità di tutte le operazioni e di tutto il procedimento elettorale, come non pregiudica la posizione degli altri eletti ne' casi di elezioni plurinominali, così non può pregiudicare alla surrogazione spettante al candidato che ottenne maggior numero di voti dopo il candidato la cui elezione è nulla. Nel caso invece di nullità delle operazioni elettorali per qualsiasi motivo, compresa l'incertezza de' risultati della votazione, trattandosi di nullità dell'elezione non rispetto solo ad alcuno o ad alcuni dei candidati, ma rispetto a tutti, è chiaro che non vi sia luogo a surrogazione possibile. Posto intanto un tale semplice criterio e non essendo nella specie soggetto a riesame in questa sede il convincimento di merito della rappresentanza provinciale, tutto si riduce a vedere quali siano stati gli apprezzamenti di fatto che abbiano determinato l'annullamento e se in base ad essi debba ritenersi annullata la sola elezione dell'avv. Mittino,

ovvero tutto il procedimento elettorale per giudicare in conseguenza se era il caso di procedere, dietro le necessarie verifiche delle altre condizioni di legge, alla proclamazione del candidato che dopo il Mittino ottenne maggiori voti, o se invece non eravi luogo ad alcuna surrogazione.

(*Omissis*). Per questi motivi, la Sezione, senza arrestarsi alle dedotte ecezioni d'irricevibilità, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 marzo 1893, n. 97).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* MOTTA.

Saitta-Giuffrè (avv. Crispi e Marchesini) — Prefetto di Messina (avv. erar.) e Sindaco di S. Angelo di Brolo (avv. Valle e Romeo).

Asta a candela vergine — Offerta di ribasso — Approvazione prefettizia — Potere insindacabile — Condizione sospensiva.

L'art. 15 del regolamento 2 giugno 1892, n. 253 prescrivendo, che quando l'asta si tiene a candela vergine, *la prima offerta di ribasso non possa essere maggiore nè minore di un centesimo, ha voluto con ciò prevenire che con forti ribassi si allontanassero dalla gara gli altri oblatori, o potesse rimanere deserta l'asta.*

I Prefetti, così nel concedere, come nel ricusare la approvazione all'aggiudicazione di una Esattoria, esplicano un potere discrezionale insindacabile.

Prima dell'approvazione prefettizia le aggiudicazioni non sono perfette, reputandosi avvenute sotto condizione sospensiva.

Attesochè, dovendosi il ricorso del Saitta-Giuffrè esaminare alla stregua dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, la Sezione non trova che l'impugnato decreto prefettizio abbia violato alcuna legge, o commesso qualche eccesso di potere.

Che, infatti, il prefetto di Messina ravvisò come irregolarmente fosse proceduta l'asta, essendosi permesso dalla Giunta, la quale vi presiedeva, che la prima offerta (e cioè quella dello Stancampiano) portante il ribasso di 10 centesimi sull'aggio che serviva di base agl'incanti, avesse luogo in onta del formale divieto contenuto nell'art. 15 del sopracitato regolamento 2 giugno 1892, n. 253; il quale ar-

ticolo prescrive che, quando l'asta si tenga *a candela vergine*, la prima offerta di ribasso non possa essere maggiore, nè minore di un centesimo — e ciò perchè si è voluto ragionevolmente evitare che con forti ribassi si allontanino dalla gara gli altri oblatori, o possa rimanere deserta l'asta. La irregolarità, dunque, rilevata dal prefetto, era manifesta; e tanto meno gli si potrebbe far rimprovero di avere rifiutato la sua approvazione alla seguita aggiudicazione, proclamata a favore del ricorrente, se si consideri che i prefetti, così nel concedere, come nel ricusare codeste approvazioni, esplicano un potere discrezionale, e quindi insindacabile — tanto è vero che la legge non li obbliga neppure a motivare i relativi decreti. D'altronde, prima della omologazione prefettizia, le aggiudicazioni non sono perfette, reputandosi avvenute sotto condizione sospensiva. Basta, per convincersi di tutto ciò, tenere presenti gli art. 10 della legge 20 aprile 1871, n. 192 sulla riscossione delle imposte dirette, e 19 del summenzionato regolamento, come pure la giurisprudenza del Consiglio di Stato su tale argomento.

Attesochè non giovi obbiettare che, non ostante l'anzidetta contravvenzione regolamentare, la gara non venne meno, ed anzi fu animata a segno, che si ebbero, invece di ulteriori ribassi, delle offerte di *premio* in pro degli enti interessati, sicchè la esattoria rimase aggiudicata al ricorrente, che offerse il maggior premio di cent. 84. Imperocchè non sarebbe lecito argomentare *ex post facto* della regolarità od irregolarità degl'incanti, annullandoli o convalidandoli, secondo che fosse avvenuto, o no, l'inconveniente da cui il ricordato art. 15 volle, *a priori*, preservare le amministrazioni interessate. In ambo i casi la violazione del regolamento sussisterebbe sempre, non potendosi ammettere una *distinzione*, che subordinerebbe allo evento l'applicabilità od inapplicabilità del divieto inteso a *prevenire* un danno sia pure eventuale. Onde cadono di peso le osservazioni addotte dal ricorrente per suffragare il 1° motivo del suo gravame.

Attesochè, rispetto al 2° motivo, neppur esso sia attendibile; dappoichè il summentovato art. 19 del regolamento nel 1° alinea prescrive che non possa essere rifiutata l'approvazione del prefetto *per ciò solo* che, dopo pronunciata l'aggiudicazione, siano state presentate *offerte migliori*. Or, siccome nel caso concreto la ragione del rifiuto non sarebbe

stata *soltanto* ed *unicamente* l'essere sopravvenuta la *migliore offerta* del Siragusa, ma benanche, anzi in primo luogo, la inosservanza del ridetto art. 15 del regolamento, denunziato con analoghi reclami dei terzi interessati, ne consegue che il prefetto, nel disapprovare l'aggiudicazione, tenne conto, in *complesso,* di *parecchie circostanze,* e non esclusivamente di quella, che, ai termini del rammentato art. 19 1° alinea, non sarebbe valsa da *sè sola,* a giustificare il decreto, di cui ora si tratta. Ben s'intende poi come il prefetto stesso siasi indotto a non approvare l'aggiudicazione del 14 settembre 1892 per l'accennata infrazione regolamentare, nella *fondata previsione* di poter ottenere un vantaggio maggiore per l'amministrazione; senza di che il suo provvedimento sarebbe riuscito inutile. Ma se codesto lodevole intento fu la finalità del decreto che ora s'impugna, il mezzo di cui il prefetto si prevalse per raggiungerla, rimane indubbiamente al coperto da ogni censura, perchè sorretto da un motivo ben fondato, come si è avvertito dianzi, il quale bastava per sè solo a legittimare il decreto medesimo.

Attesochè nemmeno possa soffermare l'attenzione di questo Consesso l'avere esso Giuffrè osservato che il prefetto, per gli indugi frapposti, si sarebbe sottratto all'obbligo imposto dall'art. 21 del regolamento, più volte citato, del 1892, di rinnovare l'esperimento dell'asta, pure ammettendosi che la prima fosse viziata di nullità. Ed invero a siffatta osservazione, la quale per altro non è diretta contro il decreto denunciato, nè lo riguarderebbe punto, può contrapporsi che non incombeva al prefetto rinnovare l'asta dopo che ebbe ricusato di approvare l'aggiudicazione del 14 settembre 1892. Avrebbe dovuto procedervi il Comune, a cui egli trasmise il decreto in parola. Senonchè il ricorrente ha affermato su questo proposito che nel 25 novembre detto anno il prefetto ordinava una licitazione privata, la quale poi non ebbe alcun risultato per non esservi intervenuto il Saitta-Giuffrè, quantunque vi fosse stato invitato insieme con altri. Ma, checchessia di ciò, sarebbe inutile discettare intorno ad un decreto non esibito negli atti, il quale non ebbe seguito, e contro cui nessuno reclamò. E poichè quello stato di cose si protrasse sino alla 1ª decade del gennaio di quest'anno, divenne perciò urgente provvedere alla nomina dell'esattore: al che il prefetto stesso ebbe a procedere di ufficio, a norma

dell'art. 22, 1° alinea del ridetto regolamento, e dell'art. 13 della legge 20 aprile 1871, riformata dall'altra legge 30 dicembre 1876, n. 3591 (serie 2ª), come risulta dall'ultimo decreto prefettizio degli 11 gennaio, n. 3, mentovato nella premessa esposizione del fatto. E qui è da rammentare che tale decreto fu preceduto da tre offerte, tra le quali quella che il ricorrente medesimo presentò, previe le riserve e proteste di far salvo l'attuale suo ricorso, fin d'allora pendente, come si rileva dai due telegrammi (30 e 31 dicembre 1892) da lui prodotti in udienza. Ma il Saitta-Giuffrè, che offrì il premio di lire 1,53, rimase vinto dai maggiori oblatori, cioè il Treviglia ed il Saitta-Spina, ciascuno dei quali aveva offerto un premio di lire 1,55. E così il prefetto aggiudicò l'esattoria al Saitta-Spina, che presentava maggiori garanzie personali. Or neanche contro l'anzidetto decreto 11 gennaio p. p. alcuno è insorto, e tantomeno il Saitta-Giuffrè, il quale, pur nella ipotesi che fosse stata legittimamente dichiarata invalida l'asta tenuta il 14 settembre, vien censurando oggi anche il procedimento successivo al decreto del 24 novembre 1892, senza avere impugnato nei modi e termini di legge i correlativi provvedimenti del prefetto — e per di più senza che abbia preso alcuna conclusione per l'annullamento di essi, se pur ne fosse il caso. Quindi nemmanco di codeste estemporanee ed inammessibili doglianze si può tenere alcun conto.

Per tali motivi la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(**Decisione 23 febbraio 1893, n. 85**).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Monte dei poveri di Napoli (avv. Galdo) — Ministero dell'Interno.

Istituzioni di beneficenza a favore dei poveri di Comuni e provincie diverse — Concentramento — Omissioni di formalità essenziali — Silenzio della legge — Ricorso alla IV Sezione — Annullamento del relativo Regio decreto.

Sebbene la legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza non abbia previsto il caso speciale, tuttavia non si può far luogo al concentramento di una istituzione (Opera pia maritaggi) creata a beneficio dei poveri appartenenti a Comuni di provincie diverse, se prima non siano state chiamate a deliberare in proposito tutte le

rappresentanze comunali e provinciali, a cui è affidata la gestione e la protezione degl' interessi dei poveri, a vantaggio dei quali la istituzione stessa è destinata.

In mancanza della deliberazione di uno dei Comuni interessati, devesi reputare illegittimo, ed annullare il decretato concentramento.

Ritenuto che con decisione del 17 novembre 1892 la IV Sezione, tenuta in sospeso la risoluzione definitiva della controversia, richiese la produzione degli atti tutti coi quali fu promosso il concentramento dell'Opera Pia di cui si tratta, e sui quali fu fondato il Reale Decreto ora impugnato, e tale produzione fu eseguita trasmettendo, con nota del Ministero dell'Interno in data 22 dicembre 1892, dodici atti, osservando mancare fra essi la deliberazione colla quale il Consiglio comunale di Napoli avrebbe ratificata quella del R. Commissario straordinario, e aggiungendo di avere rinnovato sollecitazioni perchè sia trasmessa la copia di quella deliberazione, *se pure ebbe luogo.*

Attesochè secondo l'art. 62 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, serie 3ª, l'applicazione delle disposizioni precedenti, relative al concentramento delle istituzioni pubbliche di beneficenza nella Congregazione di Carità, dev'essere promossa mediante proposta delle rispettive Amministrazioni o Congregazioni interessate e dei rispettivi Consigli comunali, udito il Consiglio provinciale, se la istituzione concerna più Comuni; sopra tutte le dette proposte la G. P. A. deve dare il suo avviso motivato; e quando una istituzione abbia per iscopo la beneficenza a pro degli appartenenti a Provincie o a Comuni diversi da quelli in cui ha sede, le proposte e i pareri spettano ai corpi ed alle autorità delle Provincie e Comuni che vi abbiano interesse.

Che rispetto alla P. O. dei maritaggi annessi al *Monte dei poveri* di Napoli si verifica il caso specialissimo d'una istituzione di beneficenza concernente più Comuni appartenenti a Provincie diverse; poichè, secondo le tavole di fondazione, e secondo l'espressa disposizione dell'articolo 5, n. 1, dello statuto speciale di quella P. O., al beneficio della dote possono aspirare indistintamente le donzelle che abbiano « la cittadinanza napolitana o di Nocera dei Pagani. »

Che veramente un simile caso non trovasi previsto

espressamente in alcuna delle disposizioni contenute nel predetto art. 62 della legge, giacchè in quella che è scritta sotto la lettera (*b*) è bensì contemplata *una istituzione che concerna più comuni*, ma vi è supposto che questi dipendano da una sola provincia, come risulta manifestamente dall'esservi prescritto che debba essere *udito il Consiglio provinciale;* la stessa osservazione vale eziandio relativamente al paragrafo penultimo, nel quale è stabilito che anche nel caso predetto debba dare il suo avviso motivato *la Giunta provinciale amministrativa;* e in fine nel paragrafo ultimo, facendosi l'ipotesi d'una istituzione di beneficenza destinata a pro degli appartenenti *a provincie o a comuni diversi da quelli in cui ha sede*, e statuendosi che allora *le proposte e i pareri* di cui nei precedenti paragrafi dell'articolo, *spettino ai corpi ed alle autorità delle provincie e comuni che vi abbiano interesse*, si è voluto escludere che tali proposte e pareri spettino invece ai corpi ed alle autorità delle Provincie o dei Comuni in cui sia la sede d'istituzioni di beneficenza fondate a solo vantaggio degli appartenenti ad altre Provincie o ad altri Comuni, ma non si è regolato il caso in cui qualche istituzione di beneficenza sia creata a sussidio di poveri di più Provincie o di più Comuni appartenenti a Provincie diverse, nè si è determinato se alle autorità ed ai corpi sì dell'una che dell'altra Provincia o dell'uno o dell'altro Comune, ovvero a quale di essi debba spettare di fare le proposte o dare i pareri.

Che però dovendosi in mancanza d'una disposizione espressa intendere ed applicare la legge secondo la presumibile intenzione del legislatore, non si può disconoscere che da tutto l'insieme delle disposizioni di questa legge sulle istituzioni di beneficenza, e specialmente da quella appunto dell'ultimo paragrafo del detto art. 62 risulta come siasi voluto che i nuovi ordinamenti di quelle istituzioni debbano essere attuati sulle proposte e sentiti i pareri delle Amministrazioni e delle rappresentanze provinciali e comunali a cui è affidata la gestione o la protezione degl'interessi dei poveri, a vantaggio dei quali le istituzioni stesse sono destinate.

Che applicando tale principio al caso in cui si verifichi, come nell'attuale, che una istituzione di beneficenza sia stata creata a beneficio dei poveri appartenenti a Co-

muni di Provincie diverse, è da ritenersi che quando pure il concentramento possa essere proposto indifferentemente dalla Congregazione di Carità o dal Consiglio dell'uno o dell'altro di quei Comuni, sia però indispensabile che anche il Consiglio dell'altro Comune interessato sia chiamato a deliberare in proposito, acciocchè tutti gl'interessi impegnati nelle mutazioni d'ordinamento promosse siano equamente rappresentati e tutelati.

Che dunque intorno al concentramento della P. O. dei maritaggi annessa al Monte dei Poveri di Napoli, non avendo deliberato, nè essendo stato chiamato a dare il suo avviso il Consiglio comunale di Nocera dei Pagani, mentre pure della beneficenza di quella P. O. sono chiamate a fruire anche le donzelle appartenenti al detto Comune, è da reputarsi incompleto il procedimento seguito, e quindi illegittimo nello stato attuale il decretato concentramento.

Che essendo su tale motivo ben fondato il presente ricorso, diviene superfluo ogni esame degli altri che furono dedotti in appoggio di esso, e specialmente di quello che si vorrebbe fondato sulla mancanza di notifica da parte del Consiglio comunale di Napoli del voto favorevole al concentramento, dato con deliberazione d'urgenza dal Regio Commissario straordinario per l'amministrazione di quel Comune.

Che non essendovi parte contraddicente al ricorso, non può farsi luogo alla chiesta condanna nelle spese.

Per questi motivi, la Sezione accoglie il ricorso di cui si tratta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 10).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* GIORGI.

Lo Curzio (avv. Scibona) — Ministero delle poste e telegrafi (avv. erar. De Cupis).

Impiegati — **Decreto di collocamento a riposo — Menzione della deliberazione del Consiglio dei Ministri — In qual modo deve essere fatta — Dispensa dal servizio — Se possa considerarsi implicita nel decreto di riposo.**

Se in un estratto di decreto reale, munito delle forme necessarie per dargli piena autenticità sia contenuta la formola « udito il Consiglio dei Ministri », non è lecito dubitare che anche nel decreto originale questa formola

sia contenuta, e che l'emanazione di tale decreto fu effettivamente preceduta da una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Nè l'art. 5 della legge 14 aprile 1864, nè l'art. 3 del regolamento 24 aprile 1864 prescrivono punto che nel decreto reale col quale un impiegato sia collocato a riposo d'ufficio, venga riportato esplicitamente il tenore della deliberazione del Consiglio dei Ministri: ma basta che tale deliberazione sia effettivamente intervenuta, e che di ciò si faccia menzione nel decreto reale.

Se nel decreto di collocamento a riposo non venga fatta l'esplicita menzione che un impiegato è dispensato dal servizio, quando questa dichiarazione sia condizione indispensabile per poterlo collocare a riposo a termine degli art. 1 e 3 della legge 14 aprile 1864, deve ritenersi che la deliberazione di dispensa dal servizio sia implicitamente contenuta nel decreto di collocamento a riposo, quando risulti che esso decreto fu preceduto da una deliberazione del Consiglio di amministrazione del Ministero da cui dipendeva, e da questa deliberazione appaia la risoluzione di esonerarlo dal servizio.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 marzo 1893, n. 102).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Simoni (avv. Centi) — G. P. A. di Aquila e Comune di Castel S. Angelo.

Decisioni profferite dalla G. P. A. in sede contenziosa — Ricorso alla Sezione IV — Per quali motivi può essere esaminato — Deliberazioni comunali in ordine a soppressione di ufficio retribuito — Votazione segreta — Deliberazioni precedenti — Revoca non espressa — Art. 12 della legge com. e prov. — Patti contrattuali — Apprezzamenti incensurabili della G. P. A.

Il ricorso proposto contro una decisione profferita dalla G. P. A. in sede contenziosa, e per la giurisdizione che le viene attribuita dall'art. 1 n. 12 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, non può essere preso in esame dalla IV Sezione che per motivi d'incompetenza, di eccesso di potere o di violazione di legge, a tenore dell'art. 19 di detta legge.

La misura deliberata dal Consiglio comunale di sopprimere un ufficio retribuito (vice-segretario del Comune)

si riverbera, se non in modo diretto, in modo conseguenziale, sulla persona che occupa quell'ufficio, onde è legittima la deliberazione presa con voto a scrutinio segreto (1).

È parimenti legittima la deliberazione, senza che importi modifica o revoca della precedente, con cui il Consiglio comunale, pur consentendo di assumere il titolo di segretario onorario (in luogo dell'effettivo), a chi ne era prima rivestito, e pur mantenenendo a costui lo stesso stipendio di prima, lo abbia però abilitato alle funzioni di vice-segretario.

Pur ammettendo un rapporto di contratto, stante il quale, il vice-segretario avrebbesi dovuto mantenere in ufficio, fino a tanto che per età o per malattia fosse reso impotente a prestare utili servizi, tuttavia la G. P. A. nel respingere il gravame contro la deliberazione del Comune, perchè il di lui licenziamento fu effettivamente determinato dalla importanza a prestare l'opera richiesta dall'ufficio, ha ritenuto un motivo di apprezzamento, che non può trovare sindacato innanzi alla Sezione IV.

Non è poi da parlarsi di violazione di legge contrattuale, fino a tanto che un Comune non fa che disporre dei posti d'ufficio che siano attinenti alla propria amministrazione, e che non abbiano dalla legge un determinato carattere di permanente, come sarebbe quello del segretario effettivo.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 marzo 1893, n. 101).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Parroco e Fabbricieri di Fombio (avv. Alborno) — Ministero dell'Interno e Congregazione di carità di Fombio.

Istituzioni dotali — Istituzioni elemosiniere — Concentramento — Giudizio di merito della IV Sezione.

Le istituzioni dotali differiscono da quelle denominate elemosiniere, queste hanno per unico fine il

---

(1) Circa la distinzione fra le deliberazioni concernenti *persone* e quelle relative a *questioni di persone*, veggasi decisione e nota riportata nella *Giustizia Amministrativa, Anno III, P. I, pag. 49 e segg.*

E per l'interpretazione dell'art. 12 della legge comunale, confronta decisione *9 dicembre 1892, n. 839, riportata, anno III, P. I, pag. 561,* nonchè per la qualifica di segretario onorario confronta *7 luglio 1892, n. 203, anno III, P. I, n. 342.*

soccorso alla indigenza, e si risolvono in un interesse meramente privato, e quelle mirano ad un fine eminentemente sociale.

Ciò non di meno anche le istituzioni dotali possono, secondo i casi, essere concentrate nella Congregazione di carità perchè contemplate espressamente dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

La IV Sezione investita per l'ultimo comma dello art. 81 della legge 17 luglio 1890 dell'esame in merito dei ricorsi contro i concentramenti ordinati dal Governo, è pure investita del potere e del dovere di esaminare la convenienza e la opportunità del concentramento.

Attesochè i ricorrenti spendano quasi intieramente la loro difesa nel sostenere che le istituzioni dotali non sono istituzioni elemosiniere contemplate dall'articolo 54 della legge 17 luglio 1890, e che ravvicinate quelle alle varie disposizioni della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, e in specie all'articolo 93 nonchè agli atti parlamentari emerge che esse non sono concentrabili nella Congregazione di Carità, ma unicamente soggette alla revisione dei loro statuti.

Attesochè possa senza difficoltà ammettersi che le istituzioni dotali differiscano sostanzialmente da quelle che vengono sotto il nome di istituzioni elemosiniere contemplate dall'articolo 54 della legge 17 luglio 1890, perocchè queste hanno per loro unico fine il soccorso manuale e momentaneo, che nulla esige in corrispettivo ma è *essenzialmente gratuito*, che ha per unica condizione lo stato d'indigenza, e che si risolve in un interesse puramente privato, mentre in quella vece le doti senza avere per estremo necessario la miseria hanno per loro oggetto un fine determinato d'indole eminentemente sociale, trovano il loro correspettivo nella condizione del matrimonio, e sovente nell'opera stessa delle dotande, che per rendersi meritevoli di tale beneficenza doverono faticare all'acquisto di qualità speciali volute dalla disposizione del testatore. Ma ammesso tutto questo, non ne discende che le istituzioni dotali, non possano, a seconda dei casi, essere concentrate nella Congregazione di Carità; imperocchè senza occuparsi degli atti parlamentari, ma soltanto della legge quale fu promulgata, è indubitato che mentre le istituzioni dotali

rientrano nel genere delle istituzioni pubbliche di beneficenza contemplate dalla legge 17 luglio 1890, nè si trovano espressamente escluse dal concentramento; l'articolo 56 della legge stessa nel disporre che in regola sono concentrate nella Congregazione di Carità le istituzioni pubbliche di beneficenza non aventi una rendita superiore a lire 5000; e l'articolo 57 quando nello intento di facilitare il controllo e far riuscire più efficace la beneficenza, autorizza il concentramento nella Congregazione di Carità di ogni altra istituzione di beneficenza, della quale non sia ordinato il concentramento, non fanno distinzione alcuna fra le istituzioni pubbliche di beneficenza di qualunque specie esse siano; perciò comprendono necessariamente anche le istituzioni dotali.

Nè contro questa conclusione ha alcun valore l'articolo 93 della legge surriferita che assoggetta all'obbligo della revisione degli statuti le Opere pie dotali; vuoi perchè non tutte le istituzioni dotalizie sono in fatto concentrate, vuoi perchè tutte le istituzioni di qualunque specie anche concentrate nella Congregazione di Carità mantengono separati i loro patrimoni e i loro statuti, senza pregiudizio di una nuova revisione.

Attesochè peraltro se dalle cose fin qui dette rimane dimostrata la concentrabilità anche delle Opere Pie dotali, e fra queste dell'Opera pia Ponti, perchè la sua rendita non supera le lire 5,000, non è men vero che quanto al loro concentramento effettivo la legge stessa soccorre cioè distingue i casi, ammettendo che possano essere eccettuate dal concentramento quelle istituzioni che sebbene concentrabili, pure avuto riguardo alle speciali condizioni, nelle quali esercitano la beneficenza, richiedono una separata amministrazione.

Attesochè essendo questa IV Sezione investita per l'ultimo comma dell'articolo 81 della legge, dell'esame in merito del ricorso contro un concentramento dal Governo ordinato, essa rimane pure investita del potere e del dovere di esaminare nel caso la opportunità e convenienza del concentramento di cui si tratta.

Attesochè venendo quindi a tale indagine di merito nella sottospecie che ci occupa si presenta subito contro la opportunità l'osservazione, che mentre uno dei fini del legislatore nel disporre il concentramento delle Opere pie

è stato quello di render più facile ed economica l'amministrazione delle medesime, nel caso concreto consistendo tutto il fondo dotale dell'opera pia Ponti, incorporato nella fabbriceria della Chiesa di Fombio in una rendita di lire 75 iscritte sul Gran Libro del debito pubblico, non potrebbe essere la sua amministrazione nè più semplice nè meno dispendiosa.

Attesochè, in secondo luogo, ritenuto che la fabbriceria cui spetta l'amministrazione e il conferimento delle doti in questione, è un ente autonomo, conservato ed avente perciò piena vita legale, non è arduo osservare che le condizioni volute dal fondatore nel conferimento delle doti stesse non potrebbero essere meglio apprezzate che dai fabbriceri insieme col parroco siccome provvide il decreto imperiale del 26 maggio 1867.

Infatti il fondatore, dalle cui disposizioni non possiamo nè dobbiamo allontanarci perchè nulla hanno di contrario alla legge, e perchè nessuna variazione è stata portata nelle medesime nei modi di legge, vuole che le due doti da lui istituite, sieno date a fanciulle non solo appartenenti alla parrocchia di Fombio, e che sieno povere ed oneste, ma che inoltre sieno timorate di Dio, abbiano frequentato nella Chiesa stessa i SS. Sagramenti della confessione e comunione, e insieme la dottrina cristiana, con preferenza fra queste delle orfane di padre e madre, e di quelle che avessero il partito pronto.

Ora se alcune di queste condizioni potrebbero essere ugualmente bene valutate anche dalla Congregazione di carità, certo è che le altre richiedono una scienza positiva ed una cognizione personale delle fanciulle concorrenti, delle quali non potrebbe formarsi un giudizio più retto e più corrispondente alla volontà del fondatore la Congregazione di carità di quello che possa farlo la Fabbriceria della chiesa stessa.

Attesochè esclusa pertanto, come abbiamo osservato, ogni ragione economica al concentramento, e venendo pure a mancare per le ultime osservazioni fatte la convenienza e la opportunità morale di togliere alla Fabbriceria di Fombio il diritto di amministrare e conferire le due piccole doti di fondazione Ponti, la Sezione stima doversi revocare il provvedimento governativo che concentra questa istituzione nella Congregazione di carità. Tanto più che di

fronte al proposto ricorso nulla hanno osservato nè la Congregazione di carità di Fombio nè il Ministero.

Per questi motivi, la Sezione annulla il Decreto Reale 17 ottobre 1892 che concentrava l'Opera pia dotale Ponti nella Congregazione di Carità di Fombio.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 marzo 1893, n. 103).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* MOTTA.

Bonino (avv. Badini-Confaloniere) — G. P. A. di Torino, Rossi, Andres e Varsia.

Schede **elettorali — Esatta indicazione delle persone — Giudizii incensurabili delle G. P. A.**

A mente dell'art. 81 della legge com. e prov. le schede elettorali debbono fornire esse stesse una sufficiente indicazione delle persone alle quali gli elettori abbiano inteso dare i loro suffragi, imperocchè sarebbe arbitrario attingere aliunde *i criterî d'identificazione delle persone medesime, massime quando esse schede indichino individui, dei quali esistono gli* omonimi, *non soltanto per* nome *e* cognome, *ma sì ancora per la* paternità, *e che siano parimenti eleggibili.*

Mancando, perciò, nelle schede una precisa individuazione della persona, cui si sarebbe dato il voto, la incertezza *sussiste; e la legge, in tali contingenze ha come non scritti i nomi delle persone* insufficientemente *denotate, altrimenti alla volontà degli elettori, così dubbiamente estrinsecata, potrebbero di leggeri farsi prevalere congetture e presunzioni fallaci, per cui il precetto del legislatore rimarrebbe frustrato.*

A siffatta norma direttiva talvolta eccezionalmente vi è apportato qualche temperamento dalla giurisprudenza, volendosi schivare che la sostanza fosse sacrificata alla forma, anche là dove risultasse chiaro da un complesso di circostanze univoche e concludenti, che fra più omonimi, non esattamente precisati nelle schede, siasi inteso eleggere l'uno, anzichè l'altro, e ciò per incensurabili apprezzamenti delle G. P. A. fondati sopra fatti, di cui niuno sarebbe stato migliore e più imparziale giudice delle Giunte stesse.

D'altronde queste, pure ammettendo, in qualche caso,

e soltanto in via eccezionale, che si potesse deflettere dal rigore delle norme da seguire per massima *in codeste controversie, ribadirono sempre più la regola fondamentale secondo cui mal si ricorrerebbe agli* estrinseci, *quando le schede siano difettive degli elementi necessarî per riconoscere l'individuo che si volle prescegliere fra* omonimi.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 52).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Comune di Mandanice (avv. Arcoleo e Marino) — Ministero dell'Interno e i Comuni di Roccalumera e S. Teresa di Riva.

Circoscrizioni territoriali dei Comuni di Sicilia — Mutamento — Se il relativo decreto del Ministero dell'Interno sia provvedimento definitivo — Rimedii per impugnarlo — Se dichiarato irricevibile il ricorso in sede contenziosa, si può riproporre in sede amministrativa.

Il decreto col quale il Ministero dell'Interno, o d'iniziativa propria. o ad istanza degl'interessati, spende nel modo che meglio reputa opportuno la potestà attribuitagli dalla legge 11 luglio 1877 n. 3940, di mutare le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Sicilia, riveste tutti i caratteri di provvedimento definitivo.

Contro il detto provvedimento non si può altrimenti insorgere che in via straordinaria mediante uno dei due modi tassativamente dalla legge determinati, cioè o col ricorso per illegittimità al Re nei sensi del n. 4 dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato, o collo adire la Sezione IV del Consiglio di Stato a forma dell'art. 24 della legge medesima.

Una rappresentanza diretta al Presidente del Consiglio di Stato, notificata dopo il perentorio termine di 60 giorni prescritto dall'art. 30 della legge 2 giugno 1889, sia che si consideri come ricorso per legittimità, sia come ricorso alla Sezione IV, è un atto sotto ogni rispetto irregolare, onde detto ricorso devesi dichiarare irricevibile (1).

---

(1) Come la Sezione ha più volte deciso, basta la semplice presentazione del ricorso al Re contro il provvedimento definitivo, a norma dell'art. 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, perchè abbiasi a dichiarare irricevibile il ricorso che nella medesima controversia venisse prodotto alla Sezione IV.

Però tale atto una volta regolarizzato può attribuire al ricorrente il diritto che le sue istanze siano in via amministrativa definite nei sensi dei citati art. 12 n. 4 della legge e 19 del regolamento; stantechè, come già venne assodato, non è all'uopo prescritto alcun termine.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 79).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di Caprino Bergamasco (avv. Querenghi) — e Dott. Gilberti (avv. Bonomi).

Medico condotto — Acquisto della stabilità — Diffida durante il triennio di prova — Se possa darsi in corso di ferma — Applicazione dell'art. 16 della legge sanitaria ai medici condotti di Comuni consorziati.

Il medico condotto, il quale, scaduta la sua ferma dopo l'entrata in vigore della legge sanitaria viene tacitamente confermato per un tempo determinato o indeterminato, ma sufficiente al compimento del triennio di prova di cui all' art. 16 della legge, acquista la stabilità nel suo ufficio (1).

La deliberazione di un Consiglio comunale di non confermare il medico condotto rimasto in servizio dopo la scadenza del capitolato, secondo il quale non occorreva tale deliberazione per il licenziamento, annullata dal prefetto nella credenza che fosse già intervenuta una tacita conferma del medico, non può valere come diffida utilmente data nel periodo di prova secondo l'art. 16 della legge sanitaria e quindi non impedisce, nella mancanza di ulteriore licenziamento, l'acquisto della stabilità.

L'esistenza di una ferma non è di ostacolo alla diffida entro il triennio di prova, allo scopo di impedire al

---

(1) Con altra decisione *6 aprile 1892 n. 139, Carfagni e Comune di San Severo,* ha deciso che l'art. 117 del regolamento per la legge com. e prov. non contiene un obbligo nel Governo del Re, ma soltanto la *facoltà* di annullare le deliberazioni comunali e provinciali, contrarie alla legge, dell'uso della quale egli solo è giudice incensurabile.

La legge 1° maggio 1890, art. 1 n. 12 investe la G. P. A. e non il Prefetto nè il Ministero di conoscere dei diritti degl'impiegati comunali licenziati prima del termine e contro il contratto. Non essendosi prodotto ricorso all'autorità amministrativa sopradetta, che unica era competente, non si può direttamente ricorrere alla IV Sezione *saltando così l'autorità di primo grado.*

medico l'acquisto della stabilità e salvi gli effetti del contratto.

L'art. 16 della legge sanitaria si applica ai medici condotti dei Comuni consorziati egualmente che a quelli dei comuni singoli.

Attesochè l'art. 16 sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica dispone che la nomina dei medici e dei chirurghi stipendiati dai Comuni fatta da Consigli Comunali dopo tre anni di prova acquista carattere di stabilità, per modo che compiuto un tal triennio non possono i Comuni licenziarli se non per giustificati motivi con l'approvazione del Prefetto, sentito il Consiglio Provinciale di sanità. Con disposizione poi di carattere transitorio nello stesso articolo fu stabilito che per i medici condotti che si trovavano in attività di servizio il triennio di prova dovesse intendersi dal giorno della promulgazione della legge.

Che il dottor Gilberti, medico condotto fin dal 1885 del Consorzio dei comuni di Caprino Bergamasco e S. Antonio d'Adda, in conformità del capitolato 15 aprile 1885 essendo stato con deliberazione dei due Comuni confermato nella condotta pel triennio 1887-88-89, evidentemente veniva a scadere d'ufficio per virtù del contratto, nel corso appunto del triennio legale di prova, che per virtù del mentovato art. 16 della legge sanitaria per i medici condotti già in attività di servizio era cominciato nel 22 dicembre 1888, giorno della promulgazione della legge stessa, e andava a finire il 22 dicembre 1891. Ciò posto, anche ammesso per ipotesi che la mancanza di tempestivo ed espresso licenziamento allo scadere del termine contrattuale nel 1889 da parte del ricorrente comune di Caprino Bergamasco avesse importato pel Gilberti riconferma in ufficio per l'altro triennio 1890-91-92, questa tacita continuazione di rapporti contrattuali a scadenza determinata, mentre avrebbe assicurato in ogni caso al Gilberti la permanenza in ufficio sino al termine di ferma e corrispettivamente l'impegno di prestare i convenuti servizi fino al termine stesso, non avrebbe potuto mai a vantaggio del Comune prolungare il periodo legale di prova già in corso da circa un anno nel senso di rendere privo di ogni effetto in rapporto al Gilberti il tempo già trascorso dalla promulgazione della legge sanitaria ed impedire che al compimento del triennio da tale

data egli acquistasse la stabilità nell'ufficio; perchè di fronte ai termini assoluti in cui è concepito l'art. 16 della legge anzidetta non è permesso eluderne le disposizioni e scevrarne le garantie mercè nomine a tempo determinato, che non ostante l'adempimento della condizione fissata dalla legge stessa indirettamente togliessero a questa ogni efficacia e impedissero l'acquisto di quella posizione che la legge anzidetta, dopo l'indicato periodo di prova, senza alcuna eccezione o distinzione volle assicurato ai medici condotti.

Che per altro l' ipotesi della rinnovazione dei vincoli contrattuali per l'altro triennio 1890-91-92 è escluso dai rapporti interceduti col dottor Gilberti in base alle precise condizioni del predetto capitolato del 15 aprile 1885. Giova infatti considerare che l'art. 25 del capitolato stesso dispone che se nella sessione di primavera dell'ultimo anno del contratto i Consigli dei due Comuni consorziati avessero deliberato la conferma, il contratto sarebbe durato altri tre anni, nel caso diverso si sarebbe aperto il concorso; e per l'art. 26 del capitolato stesso la nomina e *conferma* fu attribuita ai Consigli comunali interessati, determinandosi anche il numero di voti occorrenti per la conferma.

Il che chiaramente importa che il Gilberti senza bisogno di espresso licenziamento scadeva d'ufficio con lo scadere del triennio contrattuale 1887-88-89, per cui era stato espressamente confermato con uniformi deliberazioni dei due Consigli comunali, e perchè potesse intendersi rinnovato il contratto verso di lui per un altro termine, occorreva una positiva ed espressa riconferma da parte della rappresentanza dei due Comuni consorziati. Ciò posto, è chiaro che se il triennio contrattuale per conferma espressamente data dai due Comuni nella primavera del 1886 scadeva alla fine del 1889, e se nella primavera del 1889, i Consigli dei due Comuni non presero a riguardo del Gilberti alcuna deliberazione di positiva conferma, i rapporti contrattuali fra lui e il Consorzio avrebbero dovuto già per ciò solo ritenersi sciolti. Se per contrario il Consiglio Comunale di Caprino nel 17 settembre dello stesso 1889 credette di aver bisogno di una deliberazione di non conferma per liberarsi da ogni impegno verso il Gilberti nel successivo triennio 1890-91-92; se invece il Prefetto di Bergamo credette di annullare tale deliberazione ritenendo che per non essersi dato espresso licenziamento al Gilberti nella sessione di primavera era già

avvenuta in favore di lui la tacita conferma per un altro triennio, e se il Comune di Caprino non impugnò un tale decreto di annullamento, nè altrimenti si valse con altra qualsiasi dichiarazione della facoltà che gli veniva dall'articolo 16 della legge sanitaria prima del compimento del periodo legale di prova, queste posizioni negative non possono affatto importare che in realtà cominciasse un nuovo periodo contrattuale ne' rapporti fra il Gilberti e il Comune di Caprino per l'altro triennio 1890-91-92. Ma se il Gilberti restò tuttora in ufficio, deve ritenersi che vi rimase non in forza di rinnovazione del contratto per un altro triennio, ma di fatto, prestando servizio a tempo indeterminato. E poichè annullata la deliberazione del 17 settembre 1889 del Consiglio comunale di Caprino che aveva dichiarato di non confermare il Gilberti in ufficio, questa non può affatto valere come diffida data utilmente nel periodo di prova, ai sensi del citato art. 16 della legge sanitaria, e fino alla scadenza di un tale periodo, cioè fino al 22 dicembre 1891 niun altro atto di licenziamento intervenne nè da parte del Comune di Caprino, nè da parte del Comune di S. Antonio d'Adda, non poteva la deliberazione del 20 maggio 1892 del Comune di Caprino dichiarare non confermato in ufficio il Gilberti per supposta fine di ferma, quando costui aveva già acquistato diritto alla stabilità, come del resto con deliberazione del 12 maggio stesso anno fu pienamente riconosciuto dall'altro Comune consorziato di S. Antonio d'Adda;

Che d'altra parte quali che fossero i rapporti giuridici stabiliti col dottor Gilberti, non giova al Comune ricorrente il dire che esso intanto non licenziò il Gilberti nel triennio di prova, di cui all'art. 16 della legge sanitaria, in quanto che per effetto del decreto prefettizio che aveva annullato la predetta sua deliberazione del 17 settembre 1889 esso ritenevasi vincolato dal contratto fino a tutto il 1892, in base alla supposta tacita riconferma per un altro triennio. Basta in effetti considerare che di fronte all'assoluta e tassativa disposizione dell'art. 16, il contratto che si suppone rinnovato per l'indicato triennio 1890-91-92 non sarebbe stato punto infirmato da una diffida che fosse tempestivamente intervenuta entro il triennio di legge, ma avrebbe importato la naturale conseguenza di far continuare in ufficio il Gilberti anche dopo quel diffidamento sino al termine della ferma.

Anzi anche presupposta la rinnovazione della ferma pel triennio 1890-91-92, questa non avrebbe punto potuto essere di ostacolo alla diffida entro il termine di cui all'art. 16 della legge sanitaria, perchè per espressa disposizione degli stessi ricordati capitoli normali del 1885 (art. 24) anche prima che scadesse il termine della ferma, il contratto poteva rescindersi previa diffida di mesi tre nel caso di *una sistemazione generale della condotta, o d'altra consimile sospensione di posizione;* e per i termini generici con cui è concepita una tale clausola contrattuale non potrebbe escludersi che nella relativa ipotesi rientri appunto la sopravvenuta disposizione dell'art. 16 della legge sanitaria; onde il licenziamento entro un termine fissato da una tale categorica disposizione di legge, in ogni caso, oltre a trovare in questa il suo fondamento, non sarebbe uscito nemmeno dalle stesse previsioni del contratto;

Che indarno si obbietta che il citato art. 16 si applichi ai medici condotti de' Comuni singoli e non a quelli dei Comuni consorziati, perchè sotto la generica espressione di medici e chirurghi *stipendiati da Comuni*, contenuta nel suddetto articolo, sono evidentemente compresi tanto i medici condotti de' Comuni singoli, quanto quelli assunti in servizio allo stesso scopo da più Comuni uniti in consorzio per l'assistenza medica. Soltanto la stabilità che vengono ad acquistare i medici condotti de' consorzi dei Comuni naturalmente non può essere che affatto relativa e subordinata alla permanenza o meno dei vincoli consorziali stabiliti fra i Comuni; ma finchè il Consorzio duri, non vi sarebbe ragione per mantenere i rispettivi medici condotti in una condizione più sfavorevole di quella de' medici condotti de' singoli Comuni.

Omissis. Per questi motivi, la Sezione rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 24).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Comune di Belluno (avv. Lomonaco) — Ministero dell'Interno e De Nes Andrea.

Spese facoltative — Utilità pubblica — Deliberazioni comunali.

L'art. 2 della legge 14 giugno 1874, ebbe per iscopo di impedire che le rappresentanze comunali locali delibe-

rassero spese facoltative estranee ai servizi ed interessi dei loro contribuenti ed amministrati.

Non è razionalmente possibile negare il carattere di utilità pubblica ad una spesa, per quanto si voglia facoltativa, nel deliberare la quale il Consiglio comunale fu mosso unicamente da impellenti ragioni di equità e di convenienza, cui provvide unicamente ad esempio per l'avvenire, nonchè per il decoro dell'amministrazione.

Ai quali principii anche in sede consultiva il Consiglio di Stato ebbe più d'una volta a rendere omaggio, riconoscendo la efficacia di deliberazioni comunali, le quali indipendentemente da qualunque obbligazione giuridica accordavano sussidi alla vedova di impiegati comunali, e mettevano a carico del Comune la spesa di codesti impiegati.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 43).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Campani, Caciagli e Sabatini (avv. Marcello-Dei) — G. P. A. di Firenze.

Competenza della G. P. A. — Suoi limiti — Deliberazioni comunali che approvano regolamenti di pubblici servizi — Se appartengano alla competenza della G. P. A. — Termine per impugnarle — Se tali deliberazioni rivestono carattere di provvedimento definitivo.

Sebbene per nessun ricorso, che sia di competenza dell'autorità giudiziaria o di corpi o collegi speciali, possa aver mai luogo la giurisdizione della G. P. A., non segue da ciò che tutti i ricorsi, il decidere dei quali non appartenga all'autorità giudiziaria o a corpi o collegi speciali, possano deferirsi alla Giunta suddetta.

La giurisdizione della G. P. A. è limitata a decidere dei soli ricorsi, i cui oggetti si trovino espressamente indicati sotto i vari numeri degli art. 1 e 2 della legge 1º maggio 1890.

Non appartengono quindi alla giurisdizione della G. P. A. i ricorsi contro le deliberazioni dei Consigli comunali portanti approvazione di regolamenti di loro competenza.

Il termine per impugnare i regolamenti municipali, diretti a disciplinare un pubblico servizio, non decorre

dal giorno in cui sia stata eseguita la notificazione individuale ai singoli interessati, ma dal giorno in cui la relativa deliberazione consigliare di approvazione sia stata pubblicata nel modo stabilito dall'art. 113 della legge com. e prov.

La deliberazione che approva il regolamento riveste carattere di provvedimento definitivo, e può impugnarsi direttamente innanzi alla Sezione IV, senza che occorra il previo esperimento del ricorso gerarchico stabilito dall'art. 270 della legge com. e prov.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 marzo 1893, n. 113).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Ospedale civico di Udine (avv. Billia) — G. P. A. di Udine.

Legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza — Regolamento 5 febbraio 1892 — Retroattività della disposizione — Interpretazione in senso stretto — Domicilio di soccorso — Dimora quinquennale — Pagamento di alcuni mensili — Obbligatorietà di spese.

L'art. 142 del regolamento 5 febbraio 1892 per la applicazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza come deroga al principio fondamentale che le leggi non hanno effetto retroattivo, dev'essere inteso in senso stretto.

Il quinquennio di dimora compiuto dopo il 17 gennaio 1891 deve calcolarsi anche se cominciato prima di questa data ad effetto di determinare il domicilio di soccorso, ma non già che possa tenersi conto di qualsiasi dimora quinquennale in tempo remoto anteriore alla legge (1).

L'avere un Comune pagato alcuni mensili di spedalità nell'erroneo supposto di esser tenuto a pagarli, non

---

(1) Il succitato art. 142 del regolamento è così concepito:

« Per calcolare il termine necessario ad acquistare il domicilio di soccorso, si tiene conto del tempo trascorso prima dell'attuazione della nuova legge ».

Evidentemente con questa disposizione di effetto retroattivo si vollero estendere i benefici della legge a coloro che potessero vantare un quinquennio di domicilio o parte di esso anteriore alla legge. Ma come bene osserva la IV Sezione, la interpretazione di esso articolo non può essere intesa in senso lato, da comprendere ogni e qualunque dimora di cinque anni, anteriori di molto alla legge.

basta ad attribuire a tale spesa il carattere di obbligatorietà (1).

Attesochè la considerazione decisiva per cui la impugnata deliberazione respinse la domanda dell'ospedale fu questa: che l'art. 142 del Regolamento 5 febbraio 1892 per l'applicazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, deve essere inteso ed applicato nel senso che il quinquennio di dimora compiuto dopo il 17 gennaio 1891, abbia a calcolarsi anche se cominciato prima di quella data all'effetto di determinare il domicilio di soccorso, ma non già che possa a tale effetto tenersi conto di una dimora quinquennale avvenuta e compiuta in qualunque tempo remoto e anteriore alla pubblicazione della legge.

Che con questa considerazione, la Giunta provinciale amministrativa non violò, ma rettamente interpretò il citato art. 142 del Regolamento e per conseguenza gli art. 72 e 97 della legge a cui si riferisce; e ciò perchè la disposizione del regolamento è una deroga al principio fondamentale che le leggi non hanno effetto retroattivo. Come deroga dunque ad un principio generale deve essere inteso in senso stretto e non largo, e se il senso letterale dello articolo riceve sufficiente spiegazione e corrisponde all'intento del legislatore, inteso nel senso ristretto, in cui lo ha interpretato la Giunta, non si può ragionevolmente pretendere di assegnargli una portata assai più larga la quale

(1) Con altra decisione *29 marzo 1893, n. 126, Congregazione di Carità di Scansano* e *Comune di Pontremoli,* decise che il combinato disposto dell'art. 79 coll'ultimo capoverso dell'art. 97 della legge 17 luglio 1890 sugli Istituti di pubblica beneficenza subordina il diritto del ricorso verso il Comune, cui la persona ricoverata appartiene, *ad alcune condizioni di fatto ivi specificate* che bisogna giustificare nei modi di legge.

Con altra decisione *16 febbraio 1893, n. 67, Comune di Padova* e *G. P. A. di Padova,* decise che giusta l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, la condizione imposta per *esonerare* i Comuni dalla obbligazione sussidiaria ivi mentovata, non può ritenersi avverata se non quando *provveduto agli altri pubblici servizi,* non rimanga nelle entrate alcun margine per far fronte alla spesa già liquidata, e quindi si abbia la possibilità di sostenerla senza imporre nuovi carichi ai contribuenti. Se per l'art. 25 del Decreto legislativo 19 novembre 1889, l'Intendenza di finanza deve ogni anno determinare l'ammontare della relativa spesa anticipata dall'erario e dichiararo *quali sono gli enti tenuti al rimborso,* è evidente che la capacità o meno dell'entrata debba essere esaminata unicamente in rapporto alla somma, obbietto dell'annua liquidazione, rimanendo ogni disamina ed ogni decisione affatto impregiudicata rispetto ai futuri esercizi.

oltre ad essere in contradizione coi principii generali sulla efficacia delle leggi, riuscirebbe pericolosa e piena d'inconvenienti. Si tratterebbe infatti di rendere operativa all'effetto del domicilio di soccorso una dimora quinquennale compiuta in qualunque tempo anteriore alla legge, quando i fatti che si compievano erano interamente regolati dalle leggi precedenti.

Non c'è dubbio, che a termini della legge vigente il domicilio di soccorso una volta acquistato in un Comune non si perde altro che coll'acquistarne un altro in un Comune diverso; ma ciò che nega con ragione la impugnata deliberazione, è che se due donne della cui spedalità è disputa, abbiano mai acquistato il domicilio di soccorso nel Comune di Campoformido.

Che l'avere il Comune di Campoformido pagato alcuni mensili della spedalità, nell'erroneo presupposto di essere tenuto a pagarli; non basta per gli effetti amministrativi ad attribuire il carattere di spesa obbligatoria ad una spesa la quale non ha per legge questo carattere.

Attesochè la domanda proposta dall'ospedale innanzi alla Giunta provinciale amministrativa era diretta esclusivamente a ottenere la dichiarazione dell'obbligo del Comune di Campoformido, di pagare le controverse spedalità. Ciò posto la impugnata deliberazione giustamente osservò che non essendosi stato domandato che le spedalità fossero poste a carico di altro Comune, col rigetto di quella domanda la contestazione rimaneva esaurita. Salvo rimarrà allo spedale di rivolgersi poi contro quel Comune, che riterrà veramente obbligato al pagamento.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 2 marzo 1893, n. 90).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Pio legato Ferrero (avv. Cosi) — Ministero dell'Interno e Congregazione di Carità di Valdieri (avv. Riberi e Turbiglio).

Istituzioni di beneficenza — Quando da private diventano pubbliche — Concentramento — Se sieno eccettuate le opere pie dotali — Art. 54 capo 2° della legge 17 luglio 1890.

Le istituzioni di beneficenza a pro di una o più famiglie determinate, soggette a devoluzione in favore della

beneficenza pubblica in caso di estinzione delle famiglie beneficate, acquistano carattere di istituti pubblici quando si verifichi la devoluzione e sono regolate dalla legge 17 luglio 1890 (1).

Quand'anche un'istituzione non voglia considerarsi elemosiniera per ritenerla sottratta al concentramento disposto in via assoluta dall'art. 54 della legge, se ha un reddito inferiore alle L. 5000 può essere concentrata per l'art. 56 che prescrive di regola tale misura per le istituzioni, il cui reddito non eccede quella somma (2).

Le opere pie dotali non sono, nel concetto della legge, eccettuate dal concentramento, sol perchè soggette alla revisione degli statuti e regolamenti nella parte concernente il conferimento delle doti (3).

Un'istituzione di beneficenza, affidata dal fondatore per l'esecuzione al parroco o al vescovo, non può all'oggetto di evitare il concentramento, a tenore della seconda parte dell'art. 54 considerarsi diretta ad integrare quella forma di beneficenza ordinaria esercitata dalle istituzioni parrocchiali e diocesane (4).

Non v'è ragione per eccettuare dal concentramento un'opera di beneficenza a favore di donzelle povere vergognose, *quando il fondatore non v'ha apposte condizioni tali da richiedere una speciale amministrazione.*

Attesochè non sia a dubitare del carattere pubblico della istituzione di beneficenza che trae origine dal testamento 23 marzo 1752 e successivo codicillo 23 giugno 1755 del sacerdote avvocato Ferrero di Valdieri colla seconda delle quali disposizioni fu più concretamente determinato che dovevasi il caso che la linea discendentale dell'erede universale del testatore e di altre persone nominate, venisse ad estinguersi, in tal caso il frutto che si riceveva dall'asse ereditario del disponente si distribuisse a figlie povere vergo-

---

(1) Cfr. sulla natura delle istituzioni destinate ai discendenti di determinate famiglie e sussidiariamente alla pubblica beneficenza, e sulle norme da cui sono regolate la decisione *24 novembre 1892, n. 323: Opera pia Borsarelli — Ministero dell'Interno e Comune di Broglio* nella *Giustizia Amministrativa, Anno III, P. I, pag. 512.*

(2-3-4) Giurisprudenza costante. Vedi decisione *10 novembre 1892, n. 310, Talamo — Congregazione di Carità di Positano* e *7 luglio 207; Re, Parroco dell'Ospedale di Busca — Ministero dell'Interno* nella *Giustizia Amministratica, Anno III, P. I, pag. 530 e 369.*

gnose di Valdieri, ed in caso di matrimonio di esse si debba dare per cadauna la somma di lire 100 di Piemonte.

Con ciò diviene manifesto che se in origine la istituzione ha potuto essere di carattere privato perchè intesa a beneficio di determinate persone e linee, essa ora però è soggetta a devoluzione a favore della beneficenza pubblica. Ed il fatto della verificata devoluzione appare dallo stato di atti, non contradetta, ma anzi riconosciuta dallo stesso ricorrente e principalmente dall'erezione in corpo morale dell'Opera pia disciplinata da apposito statuto collo scopo di soccorrere le figlie povere vergognose del luogo di Valdieri e di dare alle medesime nel caso di matrimonio quella dote che il testatore aveva predisposto, come è detto nell'art. 2; e dalla ingerenza che la potestà civile è venuta a spiegare anche con atti speciali, nell'ordinamento della fondazione, essendosi trovato conveniente che al parroco della Cattedrale di Cuneo, onorato dell'incarico dal testatore, fosse sostituito nell'amministrazione il vescovo *pro tempore* della diocesi, e in di lui mancanza o impedimento il Vicario capitolare approvandosi la rinunzia analoga fatta dal parroco stesso.

Attesochè viene a cadere con ciò il primo mezzo del ricorso, bastando osservare che l'art. 2 lett. B. della legge 17 luglio 1890, dichiara non comprese nelle sue disposizioni le fondazioni private destinate a pro di una o più famiglie determinate, esso fa riserva però di quelle soggette a devoluzione a favore della beneficenza pubblica ed ovvio essendo che una volta che la devoluzione abbia il suo effetto essa tramuta necessariamente il carattere della istituzione. Attesochè non ha pregio di sorta il secondo mezzo.

Una distribuzione di reddito fra donzelle povere e vergognose, quale fu l'espressione adoperata dal testatore, altro non è che il modo più efficace e più diretto per venire in soccorso della celata indigenza, e per *soccorso* venne di fatti ad interpretarla e qualificarla anche l'articolo 2 dello Statuto. Non è lecito dubitare che quando si soccorre al bisogno si opera beneficamente, onde l'opera che è istituita a questo scopo non possa entrare nella sfera di quelle che come istituzione di beneficenza, sono controsegnate dall'articolo 1 e 2 di detta legge.

Che se pure si voglia ammettere nelle istituzioni puramente *elemosiniere*, di cui parla l'articolo 54, quel carat-

tere di sovvenzione saltuaria ed incerta che è nel concetto del ricorso, quella specie di carità cieca che non sempre può conciliarsi col regolato soccorso che s'imparte fra una classe d'indigenti, la legge non circoscrive la misura del concentramento alle opere della prima specie per le quali contiene nell'articolo 54 una disposizione assoluta. L'articolo 56 senza più stare ai termini rigorosi dell'opera elemosiniera dispone che sono *inoltre* di regola concentrate, quelle istituzioni pubbliche di beneficenza che non abbiano un reddito netto superiore a L. 5,000; la quale cifra di reddito è ben lungi dall'essere nel concreto superata come si rileva dalle stesse dichiarazioni fatte col ricorso in ordine al bilancio dell'Opera. Onde, se anche l'Opera pia Ferrero non potesse considerarsi come elemosiniera, non sarebbe nemmeno infondata la induzione che la misura del concentramento proposta dai corpi amministrativi deliberanti e determinata dall'impugnato R. D. diviene in contrasto colla legge mentre a questa misura può sempre essere assoggettata pel più generico disposto dell'articolo 56 fino a tanto almeno che non sieno giustificate speciali circostanze per le quali in luogo della regola si dovesse applicare la eccezione.

Attesochè il motivo d'eccezione non verrebbe a sorgere dal fatto che questa Opera pia partecipa anche del carattere di *dotale*, argomento del mezzo 3° del ricorso. La dote costituita per ragione di sussidio, specialmente quando mantenuta, in molto tenue importo, come nel caso presente, si risolve in modo di erogazione della beneficenza, e non altera punto il carattere della istituzione, la quale per la sola circostanza che a certe ricorrenze diviene anche dotale, non può sfuggire alla regola stabilita nell'art. 56 lett. *a*,

Che se l'art. 93 ha dichiarato obbligatoria la revisione degli statuti e dei regolamenti delle Opere pie nella parte concernente il conferimento delle doti, se come si rileva dalle discussioni parlamentari questa misura venne sostituita ad altra più rigorosa che era stata proposta riguardo ai conferimenti dotali, i quali non in tutte le condizioni sociali possono ritenersi consentanei ed utili alla causa di bene inspirata beneficenza, onde il legislatore ha potuto mostrarsi più specialmente guardingo anche davanti allo scopo di queste istituzioni, ciò vuol dire che anche quando non si fosse

trovato di far luogo al concentramento, la revisione che potrebbe influire per qualche imitazione di fine che è escogitata nel capo VI della legge, deve sempre essere praticata, quantunque non si manifesti la occasione più ordinaria di farvi luogo a mente dell'art. 55. Ma ciò per nulla avvalora la conclusione del ricorso, che una disposizione escluda l'applicazione dell'altra, e che solo perchè si devono sempre rivedere gli statuti il concentramento delle Opere pie dotali non possa più aver luogo.

E l'articolo 101 del Regolamento invocato dal ricorso viene a spiegare in termini più concreti, come l'applicazione dell'art. 93 della legge ben lungi dall'essere incompatibile colla misura del concentramento, viene anzi a conciliarsi colla medesima, ed a trarre sussidio a seconda dell'evenienza dei casi.

Attesochè l'Opera pia Ferrero non può ritenersi tale da servire ad integrazione e complemento di quella forma di beneficenza ordinaria che deve essere esercitata dal parroco e dal vescovo, come vorrebbe fare apparire il mezzo terzo, e quindi sottratta al concentramento pel disposto della seconda parte dell'art. 54. Per quanto la missione del sacerdozio mirabilmente si accoppii con tutti gl'intenti di carità pubblica e privata, la natura specifica degl'istituti non deve essere nemmeno in questo subbietto d'indagine perduta di occhio, per mantenere i caratteri sostanziali di distinzione, per evitare l'amalgama e la fusione di elementi che non hanno legale rapporto di connessione.

La legge col contemplare una forma di beneficenza che può servire d'integrazione e di complemento di un'altra, non ha potuto scostarsi dal concetto della omogeneità di due istituti che si collegano, l'uno primario e per importanza per origine, l'altro concomitante od accessorio. Ora le istituzioni parrocchiali o diocesarie, non sono istituzioni di beneficenza e nemmeno di natura mista di beneficenza e di culto nel vero senso del nostro diritto positivo. Il rapporto di subordinazione fra l'Opera pia istituita dal Ferrero, e la fondazione chiesastica alla quale fu affidata la esecuzione, quindi non sussiste; e la seconda parte del richiamato articolo non può trovare applicazione.

Per quanto concerne poi l'indole peculiare di questa istituzione, che il ricorso coll'ultimo mezzo procura di rilevare per tale da essere governata da una del tutto speciale

fiducia che il testatore riponeva nella persona rivestita di qualità ecclesiastica anche per la scelta delle persone, che si trovassero in condizioni da essere meritevoli del soccorso, va ricordato che per l'art. 61 della legge le istituzioni concomitanti continuano ad erogare le loro rendite in conformità dei rispettivi statuti, a vantaggio degli abitanti delle provincie, dei comuni e delle frazioni di comune, a beneficio dei quali furono destinate. Non è quindi a temere che il concentramento, misura diretta a rendere più spedita e più normale e meglio vigilata l'amministrazione dell'Opera pia, possa contro operare alla volontà del fondatore, la quale certamente trovò il suo riflesso nello statuto per D. R. Il fondatore poi non ha espresso speciali condizioni nelle quali soltanto dovesse esercitarsi la beneficenza, e che fossero tali da richiedere una separata amministrazione, onde sarebbe giustificata una causa di eccezione dal concentramento, per quanto dispone l'art. 60 della legge.

Nè potrebbe dirsi che la povertà viene ad assumere un carattere speciale solo per essere *vergognosa* (ed il testatore ha parlato di donzelle povere e vergognose). Il rossore della povertà tanto frequente a riscontrarsi nei diseredati e specialmente nel sesso debole, non influisce sullo stato economico, non crea una condizione d'indigenza che si contradistingue dalle altre comuni, ma è il riflesso della situazione morale dell' indigente.

Bensì pone in essere lo stato di povertà vera, tanto più sentita quanto più ritrosa a farsi palese, e che si contrappone alla povertà simulata.

Ma a sceverare l'una dall'altra povertà, non è lecito dubitare che la Congregazione di carità manchi di mezzi idonei; e che anche tenendo conto delle domande e proposte che le possono pervenire, la stessa Congregazione sia posta in grado di osservare e di mantenere la volontà del fondatore anche sotto questo riguardo.

Attesochè, dimostrata per queste ragioni la infondatezza di tutti i mezzi il ricorso, rimane in istato di rigetto, ma motivi di convenienza desunti dall'indole della controversia consigliano la compensazione delle spese.

P. Q. M. rigetta il ricorso e compensa fra le parti le spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 25).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Fabrizi, notaio (avv. Tosi e Medaglia) — Ministero di grazia e giustizia.

Conservatore de l'Archivio notarile — Parere del Consiglio notarile e della Corte di Appello — Esame delle condizioni di capacità e di moralità — Giudizio del Governo incensurabile innanzi la IV Sezione.

Secondo l'art. 88 della legge 28 maggio 1870 il Conservatore dell'archivio notarile è nominato con decreto reale fra i notari esercenti e fra le persone aventi tutti i requisiti necessarî per la nomina a notaro, sentito il parere del Consiglio notarile e della Corte di Appello; ma per quanto concerne le condizioni di moralità, di capacità e di buona attitudine al delicato ufficio, ne è lasciato lo apprezzamento alle facoltà discretive del Governo, il cui giudizio non può esser portato allo esame della IV Sezione.

SEZIONE IV.

(Decisione 2 marzo 1893, n. 93).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Rosa (avv. Moschini-Antinori) — Comune di Serravalle del Chienti (avv. Marsilli) e G. P. A. di Maccrata.

Procedimento innanzi alla Sezione IV — Mezzi dedotti in udienza — A quali deliberazioni sia applicabile l'art. 248 della legge com. e prov. — Se l'art. 12 sia applicabile ai vice-segretari comunali — Licenziamento per gravi motivi accertati dalla G. P. A. — Articolo 19 della legge 1º maggio 1890.

Non è attendibile il mezzo dedotto oralmente in udienza, sopra una quistione già risoluta con regio decreto non impugnato.

L'art. 248 della legge comunale non è applicabile che nei casi delle deliberazioni esecutive, *di cui la nuova deliberazione importi revoca o rettifica.*

Il vice-segretario comunale, quand'anche incaricato della funzione di uffiziale dello Stato civile, e provvisto di patente d'idoneità all'ufficio di segretario comunale,

non può invocare a proprio favore i benefizi dell'art. 12 della legge.

In forza della disposizione ultima dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890, n. 6837, serie 3ª la Sezione IV deve ritenere il fatto stabilito nella decisione impugnata.

Nella specie il fatto che venne accertato dalla G. P. A. escludeva manifestamente che nell'operato del Consiglio comunale, e nella decisione della Giunta stessa che rigettò il ricorso del vice-segretario contro la relativa deliberazione consigliare, potesse riscontrarsi alcuna violazione di legge, poichè se il vice-segretario fu licenziato senza concessione di tempo, lo fu per giusti motivi di disciplina, tali senza dubbio, se veri, da giustificare pienamente quel provvedimento.

Avendo la G. P. A. dichiarata abbastanza dimostrata la esistenza degli addebiti fatti al vice-segretario, e pei quali il Consiglio comunale lo aveva licenziato, ed avendo conseguentemente confermato il licenziamento stesso, *diveveniva superfluo che nel dispositivo della decisione venisse espresso il rigetto di una domanda di inchiesta per accertar meglio l'esistenza, o non, di quei fatti.*

Attesochè non può essere attendibile il mezzo dedotto oralmente in udienza dall'avvocato del ricorrente, sostenendo doversi ritenere nulla la deliberazione 13 dicembre 1891 del Consiglio comunale di Serravalle del Chienti, per non essere stata fatta nel relativo processo verbale la menzione espressa che l'adunanza fosse stata segreta; giacchè codesto punto fu risoluto in senso contrario al predetto assunto dell'attuale ricorrente col Regio decreto 7 aprile 1892, che non venne impugnato; ed in seguito al quale lo stesso Rosa portò i suoi reclami innanzi alla G. P. A. di Macerata, impugnando quella deliberazione consigliare per un diverso motivo di forma — cioè per ommessa menzione di revoca della precedente deliberazione 2 agosto 1891 — e per motivi di merito.

Attesochè i vari mezzi dedotti nel ricorso e in un memoriale successivamente presentato, si riassumono nei seguenti:

a) violazione dell'art. 248 della legge com. e prov. perchè nella deliberazione consigliare 13 dicembre 1891 non

era espressamente dichiarata la revoca di quella del 2 agosto precedente;

b) violazione degli articoli 12 e 111 n. 2° di detta legge, perchè il ricorrente Rosa, come vice-segretario del Comune di Serravalle e incaricato degli atti dello stato civile, godeva dei benefizi del citato art. 12, ed a ogni modo, anche come semplice impiegato comunale, non poteva essergli inflitto un licenziamento immediato, se non per giustificati motivi di disciplina, che nel caso non si verificavano;

c) omissione di motivazione e di pronunzia sulla eccezione preaccennata di nullità per la forma della deliberazione consigliare 13 dicembre 1891;

d) omissione di pronunzia sulla istanza per una inchiesta;

e) contraddizione nei motivi riguardanti l'apprezzamento dei risultati del procedimento giudiziario.

Atteso, quanto al primo mezzo, che colla deliberazione del 2 agosto 1891 il Consiglio comunale di Serravalle nulla aveva risoluto circa la sorte del vice-segretario Rosa, di cui la Prefettura aveva promosso il licenziamento, limitandosi a dichiarare che « non avendo elementi sufficienti per giudicare della colpabilità del Rosa, si rimetteva al giudizio del tribunale, e a ciò che volesse disporre l'Autorità amministrativa » nel che non contenevasi alcuna deliberazione esecutiva.

Che i termini surriferiti erano evidentemente tutt'altro che tali da costituire, come pretende il ricorrente, una implicita conferma a favore del Rosa nella carica di vice-segretario del Comune, mentre anzi il Consiglio mostrava di volerlo lasciare *sub judice*, per quelle disposizioni ulteriori che la superiore autorità amministrativa reputasse opportuno di dare;

Che perciò, quando poi nel 13 dicembre il Consiglio, in seguito anche a nuovi fatti, pei quali il sindaco aveva inflitta al Rosa la sospensione dallo stipendio, si determinò a licenziarlo, non aveva a riguardare quella del 2 agosto come una *deliberazione esecutiva*, di cui la nuova importasse revoca o modificazione, nè quindi era il caso di applicare la disposizione dell'art. 248 della legge com. e prov. e di dover fare, a tenore di essa, espressa menzione di re-

voca o di modificazione di quel precedente deliberato del 2 agosto 1891;

Atteso, quanto al secondo mezzo, che l'art. 12 della legge com. e prov. stabilisce in favore del segretario comunale delle limitazioni alle facoltà generalmente spettanti ai Consigli rispetto agli altri impiegati del Comune, e quindi a questi ultimi non possono estendersi tali disposizioni aventi carattere di eccezioni;

Che Enrico Rosa non era segretario comunale di Serravalle del Chienti, ma vice-segretario, e perciò, quantunque incaricato delle funzioni attinenti all'uffiziale dello stato civile, per le quali funzioni egli era provveduto della patente di idoneità all'ufficio di segretario comunale, non poteva invocare a proprio favore i benefizi dell'art. 12 della legge, ma trovavasi nelle condizioni comuni degli altri impiegati;

Che il licenziamento deliberato a danno del Rosa dal Consiglio comunale di Serravalle nel 13 dicembre 1891 fu immediato, ma il Consiglio ne addusse motivi disciplinari gravissimi, tali senza dubbio, se veri, da giustificare pienamente quel provvedimento;

Che l'esistenza di codesti motivi fu ritenuta accertata dalla G. P. A. nella decisione 8 ottobre 1892 formante oggetto del presente ricorso, avendo essa conchiusi i suoi ragionamenti sulle risultanze degli atti col dichiarare « appurato che *i fatti addebitati al Rosa esistono*, e che dalla inchiesta amministrativa è risultato, e dal giudice istruttore non è stato escluso, anzi ammesso, che l'impiegato Rosa si valeva della sua posizione per riscuotere somme esorbitanti dai privati che abbisognavano dell'opera sua per cose inerenti all'ufficio, e per le quali egli non era obbligato, generando così sospetto e confusione che un'Amministrazione non deve nè permettere nè tollerare »;

Che in forza della disposizione ultima dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890, n. 6837 serie 3ª, dovendo questa Sezione ritenere il fatto stabilito nella decisione impugnata, quello che venne accertato dalla G. P. A. di Macerata esclude manifestamente che nell'operato del Consiglio comunale di Serravalle del Chienti, e nella decisione della Giunta stessa che rigettò il ricorso del Rosa contro la relativa deliberazione consigliare, possa riscontrarsi alcuna violazione di legge, poichè se il vice-segretario Rosa fu licenziato senza concessione di tempo, lo fu per giusti motivi di di-

sciplina, e ciò dispensa dall'esaminare e risolvere se in mancanza di giusti motivi avrebbe il Consiglio comunale di Serravalle potuto pronunziare il licenziamento immediato del Rosa;

Atteso, quanto al terzo motivo, che non sussiste l'allegato difetto di motivazione e di pronunzia; perchè nella decisione impugnata è espresso che alla deliberazione del 13 dicembre non poteva essere di ostacolo quella del 2 agosto 1891, essendo sopravvenuti i nuovi fatti d'insubordinazione del Rosa, che diedero luogo a riprendere in esame anche gli anteriori addebiti; il che dimostra avere la G. P. A. considerata la deliberazione consigliare del 13 dicembre 1891 come non costituente revoca di quella del 2 agosto, perchè fondata su fatti sopravvenuti, e ciò basta indubbiamente a manifestare la ragione che determinò la Giunta a non accogliere il mezzo che il ricorrente Rosa deduceva dall'allegata violazione dell'art. 248 della legge com. e prov., nè poi occorreva di pronunciare espressamente la reiezione di questo mezzo, quando la G. P. A. nel dispositivo della sua decisione dichiarava *confermata* la deliberazione consigliare di licenziamento del Rosa;

Atteso, quanto al quarto mezzo, che avendo la G. P. A. dichiarata abbastanza dimostrata la esistenza degli addebiti fatti al vice-segretario Rosa, e pei quali il Consiglio comunale lo aveva licenziato, ed avendo conseguentemente *confermato il licenziamento stesso*, diveniva superfluo che nel dispositivo della decisione venisse espresso il rigetto di una domanda di inchiesta per accertar meglio l'esistenza, o non, di quei fatti.

Atteso, rispetto al quinto mezzo, che quella che il ricorrente adduce come *contradizione nei motivi* della decisione, si ridurrebbe veramente soltanto ad una pretesa incoerenza di parole della decisione stessa circa gli apprezzamenti fatti dal giudice istruttore sugli elementi dei reati imputati al Rosa;

Che una tale incoerenza neppur sussiste, perchè la G. P. A. venne a dire in sostanza avere il giudice istruttore ritenuto che alcuni dei fatti imputati al Rosa non costituissero reati, ma irregolarità di condotta che avrebbero potuto dar luogo in via amministrativa a provvedimenti disciplinari; ma quand'anche l'appunto che il ricorrente fa alla decisione impugnata avesse fondamento, non potrebbe riguardarsi

come contraddizione nella motivazione tale da lasciare incerti gli elementi su cui la G. P. A. fondò la propria convinzione, avendo essa chiaramente esposto di ritenere accertata l'esistenza dei fatti che cagionarono il licenziamento del Rosa pei risultamenti dell'inchiesta amministrativa;

Per questi motivi, rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 77).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Ciccarelli (avv. Conflenti) — Ministero dell'Interno.

Decisioni dei Prefetti in materia d'industrie insalubri o pericolose — Se possono essere dai medesimi revocate o modificate — Istruzioni e provvedimenti illegittimi del Ministero — Annullamento.

Le decisioni dei Prefetti in ordine alle industrie ed agli stabilimenti insalubri o pericolosi, di cui agli articoli 32 e seguenti della legge di pubblica sicurezza non possono essere impugnate altrimenti presso l'autorità superiore, che nei modi e forme stabilite dalla legge stessa, e dal relativo regolamento.

I Prefetti non hanno facoltà di revocare e modificare da sè dette decisioni, nè il Ministero dell'Interno può dare istruzioni e disposizioni in tal senso, ed intervenire nella controversia fuori l'osservanza delle formalità prestabilite dalla legge, a tutela degli interessi della pubblica sanità.

In tal caso il provvedimento ministeriale, comunque si voglia riguardare nella sua forma estrinseca, è pur sempre illegittimo, e deve essere annullato, del pari che ogni altro atto posteriore emanato sia dal Prefetto sia dall'autorità municipale in esecuzione del provvedimento medesimo.

Attesochè il Ministero dell' Interno è venuto ad interloquire nella vertenza insorta fra la signora Enrichetta Ciccarelli duchessa di Presenzano e la Direzione dell'Ospedale della R. Marina in Napoli riguardo ad una cella mortuaria fatta costruire nel giardino annesso al fabbricato di quest'ultimo e sul quale è prospiciente l'abitazione della detta duchessa di Presenzano, con dichiarazione che non

fosse il caso d'insistere in via amministrativa nell'ordinanza della Prefettura 26 marzo 1892 che ingiungeva la soppressione del detto edificio , perchè fatto sorgere in contravvenzione al disposto del regolamento d'igiene pubblica e di pulizia sanitaria per la città di Napoli pubblicato col 9 gennaio 1889, ma che si dovessero invece adottare delle misure di correzione e di precauzione le quali sarebbero state sufficienti a togliere quegli inconvenienti dei quali gli abitanti di prospetto sul giardino si lamentavano per la vicinanza del teatro anatomico.

Attesochè questa deliberazione ministeriale detta *opinamento*, veniva notificata alla parte reclamante, dopo che il Prefetto colla prefata ordinanza, avuto il parere conforme 11 gennaio 1892 del Consiglio Provinciale di Sanità e visti gli art. 32 e seguenti della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza e 77 del citato regolamento, aveva riconosciuto meritevole di esaudimento il reclamo, ed ingiunto all'Amministrazione dell'ospedale di procedere nel termine di 30 giorni alla soppressione della cella mortuaria, commettendo al sindaco di curare la rigorosa osservanza del provvedimento; e la notificazione seguiva, come risulta dall'atto 2 agosto 1892, perchè lo stesso Prefetto intendeva in questo modo di dare adempimento al superiore disposto all'effetto che gli intimati ne abbiano *piena e legale conoscenza, non ne ignorino il contenuto e per tutti gli effetti e conseguenze di legge*. Ed è altresì da rilevare che il provvedimento notificato agli interessati, enunciava la serie delle misure ch'erano state concertate per porre riparo ai reclamati danni, ed esprimeva che *in esecuzione delle disposizioni ministeriali*, una Commissione si era recata sopra luogo ed aveva stabilito che si costruirebbe un muro nella parte esterna orientale del giardino, per togliere alle case circostanti la vista dei passaggi per alla cella, ed altre misure che si sarebbero concretate, nella speranza, ivi si dice, che le ordinate correzioni e migliorie della cella tolgano ogni causa ad ulteriore reclamo.

Attesochè, se non è a dubitare che la risoluzione ministeriale, comunque siasi creduto di qualificarla in termini di opinamento, abbia assunto carattere di provvedimento definitivo, reso più spiccato dalle disposizioni prontamente date dall'autorità locale per tradurla ad effetto, essa però non può schivare la censura che le muove il ricorso, di

eccesso di potere, e di violazione di disposizioni di legge, le quali si scorgono del tutto postergate in questo modo di procedimento.

Difatti il Ministero non poteva non curare che l'ordinanza 26 marzo 1892 del Prefetto di Napoli era atto emanato in sede di giurisdizione perchè l'art. 32 della legge di P. S. 30 giugno 1889 (testo unico) determina che gl'interessati per avere la remozione di fabbriche e di stabilimenti insalubri possono ricorrere al prefetto che provvede sentito il Consiglio provinciale sanitario.

Non poteva non curare che il Prefetto aveva spesa la sua facoltà dopo di avere avuto un parere conforme del Consiglio sanitario provinciale, il quale nella seduta del 14 gennaio 1892 fu di avviso che la nuova costruzione, cioè la cella mortuaria o sala anatomica, costituiva una contravvenzione al regolamento municipale d'igiene, la quale se aveva potuto essere sanata rispetto all'art. 1 colla postuma approvazione del Municipio, non cessava però di essere tale di fronte alle esigenze dell'articolo 77, onde il Prefetto riconoscendo fondato il reclamo e disponendo a pratico effetto, qual'era quello della soppressione di detta cella nel perentorio termine di giorni 30, creava una situazione, uno stato di rapporti tali fra chi disponeva dell' edificio, e chi se ne doleva dell' illecita costruzione ed uso, che quest'ultimo aveva legittimo interesse a vedere mantenuto con piena osservanza dell'ordine ivi esplicato per remozione del proprio danno.

Che se una simile situazione che rendeva intanto meritevoli di protezione quegl' interessi di parte che vi si col legavano, poteva anche essere modificata per nuove e diverse statuizioni d'ordine superiore, se era il caso che il Ministro dell' Interno potesse intervenire colla sua autorità contro la decisione del Prefetto, questo non poteva avvenire che con osservanza di quelle ritualità che dalla legge furono imposte anche perchè l' interesse di parte abbia il dovuto presidio. La stessa legge di P. S. non manca a questo proposito di disposizioni, imperocchè non è solo che lo art. 136 enunci per principio generale che contro i provvedimenti presi in base alla stessa legge, è ammesso il ricorso in via gerarchica, ma l'art. 33 spiega altresì che contro le decisioni del Prefetto, che abbiano annullato deliberazioni della Giunta Municipale reputate contrarie agli interessi di sanità,

(e nel concreto il Prefetto avrebbe annullata una deliberazione del R. Commissario che respingeva il reclamo) è dato il ricorso al Ministro dell' Interno che provvede sentito il parere del Consiglio superiore di sanità e dell'ufficio degli ingegneri sanitari secondo i casi.

Attesochè il Ministero dell' Interno non ha fatto menomamente constare di avere emesso quel provvedimento che ora s'impugna e col quale è venuto a circoscrivere gli effetti dell'ordinanza prefettizia, stata regolarmente notificata agli interessati, dietro ricorso che potesse eccitare la sua giurisdizione in una materia di contesa, la quale, nello stato d'atti in cui si trovava quando quel provvedimento intervenne, si doveva considerare per definita. Ed è venuto a sostituire un ordine di disposizioni diverse da quelle che erano state date dal Prefetto, senza punto sentire il Consiglio superiore di sanità, il cui parere già formalmente richiesto dalla legge a tutela degl' interessi della pubblica sanità tanto più doveva aversi nel caso concreto per attendibile, in quanto che occorreva poi anche vedere ed apprezzare sotto riguardi igienici di varia specie se quelle escogitate nuove misure, le quali si affacciavano di molta semplicità di fronte ad una condizione materiale di edificio già riconosciuta fuori delle prescrizioni regolamentari, potevano essere sufficienti a raggiungere il divisato scopo, quello cioè di togliere la causa ragionevole di doglianza e rendere innocua la prossimità della cella all'abitato.

Attesochè, a diversa conclusione non si potrebbe venire nemmeno stando coll'ipotesi che il Ministero non abbia inteso con quell'atto di emettere una vera risoluzione, ma semplicemente di dare in forma di opinamento, una specie d' istruzione al Prefetto sul modo di condursi nella vertenza insorta colla Ciccarelli ed altri, imperocchè starebbe sempre che il Prefetto non avrebbe potuto, per virtù di un atto di questo genere, revocare un provvedimento già dato e protetto da quelle formalità, e che aveva regolati quei rapporti nei modi e cogli effetti di cui sopra si disse.

Attesochè, pertanto la preterizione di formalità sostanziale, induce la nullità dell' impugnato ministeriale provvedimento e con ciò venendo a trovare piena accoglienza il primo mezzo del ricorso, cessa il motivo pel quale la Sezione debba occuparsi ora del secondo mezzo riflettente più intrinseche violazioni di legge. Con ciò annullandosi la deli-

berazione del Ministero dell'Interno riassunta e comunicata alla parte ora ricorrente per incarico del Prefetto con atto dell'usciere del Municipio di Napoli in data 2 agosto 1892, rimane egualmente colpito di nullità ogni atto posteriore al quale l'impugnata deliberazione abbia potuto servire di base, in quanto entri nella sfera di esecuzione dello stesso provvedimento.

Attesochè, il Ministero avrebbe però sempre deliberato e provveduto con veste di autorità, anzichè nell'interesse economico di una propria gestione, e con ciò non è a farsi luogo a ripetizione di spese da parte della ricorrente quantunque domandata.

Per questi motivi visti gli articoli 24 e 38 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, annulla il provvedimento del Ministero dell'Interno riportato senza data nella nota 23 luglio 1892, Div. 3ª, Sez. 1ª, n. 27072 del Prefetto di Napoli e diretta al Sindaco, e notificata alla signora Enrichetta Ciccarelli, ora ricorrente.

Fa salvo ogni ulteriore provvedimento dell'autorità amministrativa.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 febbraio 1893, n. 61).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Monteleone Sabino — Poggio Moiano e S. Lorenzo (avv. Pacelli) — Ministero delle Finanze (avv. erar.).

Provvedimento definitivo — R. D. che aggrega più Comuni in Consorzio esattoriale — Ricorso al Re contro tale decreto — È per sua natura ricorso straordinario — Quid se su di esso fu sentita una sola Sezione del Consiglio di Stato.

Il R. decreto emanato in base all'art. 2 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette modificato colla legge del 2 aprile 1882 n. 674, riveste carattere di provvedimento definitivo.

Il ricorso al Re prodotto contro quel decreto preclude l'adito all'esperimento del ricorso innanzi alla IV Sezione.

Tale ricorso al Re é sempre sostanzialmente rivolto contro il decreto reale che aggrega i Comuni in Consorzio, se anche dica d'impugnare il decreto prefettizio che in esecuzione di tal decreto ordinò pubblicarsi nella Provincia le tabelle di circoscrizione consorziale.

Non diventa ammessibile il ricorso alla Sezione IV per la circostanza che il R. decreto emanato sul ricorso straordinario sia stato preceduto dal parere di una sola Sezione del Consiglio di Stato, e non da quello dell'adunanza generale.

Attesochè nella specie di fatto si affaccia una questione dalla risoluzione della quale dipende il punto se i Comuni di Monteleone Sabino, di Poggio Moiano e di Poggio San Lorenzo possono ancora sperimentare il rimedio del ricorso alla IV Sezione senza trovarsi di fronte l'ostacolo del disposto nella seconda parte dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889.

E la questione si concentra in questi termini:

Il ricorso 5 marzo 1892 prodotto in via amministrativa dai detti Comuni e sul quale emanò il Decreto reale, ora impugnato, 28 giugno 1892, è da considerarsi come ricorso straordinario per illegittimità del provvedimento contenuto nel precedente Decreto reale 31 dicembre 1891 ed interposto a termini dell'art. 12, n. 4, di detta legge, oppure rimane entro i cancelli di un rimedio puramente gerarchico acconsentito dalle norme ordinarie del procedimento amministrativo ed il suo esperimento è necessario a rendere definitivo il provvedimento prima che si possa adire la sede contenziosa?

Attesochè sia da premettere che l'impugnato Decreto reale 28 giugno 1892 nel concetto che lo ispira si rivela come investito della cognizione del ricorso unicamente sotto i riguardi di leggittimità dal momento che adduce per principale motivo del suo rigetto che le ragioni di convenienza per uno o più Comuni di rimanere o no aggregati in consorzio non possono formare argomento del ricorso previsto dall'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889.

Atteso dopo ciò che l'attuale ricorso alla IV Sezione dei Comuni, facendosi a sostenere che i ricorrenti intendevano e volevano esaurire solo la via gerarchica e perciò avevano avanzato reclamo al Ministero delle finanze per la revoca, non già del Decreto reale primitivo 31 dicembre 1891, ma del successivo Decreto prefettizio dell'Umbria in data 1 febbraio 1892 relativo alla costituzione del consorzio, e ciò anche per mantenersi facoltà, dopo quella qualsivoglia risoluzione che dal prefato Ministero fosse stata presa, di

adire la sede contenziosa o d'interporre ricorso in via straordinaria al Re, urta contro lo stato naturale ed immutabile dei provvedimenti che in questa complicata vertenza furono spesi e non può in questa parte meritarsi alcun ascolto.

È impossibile ammettere che l'obbietto dell'impugnazione in via amministrativa gerarchica fosse quel Decreto prefettizio del 1892, il quale nulla deliberava e nulla stabiliva in materia, ma solo provvedendo in via di esecuzione puramente formale del Decreto reale 31 dicembre 1891 e delle deliberazioni precedenti, mandava a pubblicare in tutti i Comuni della Provincia la tabella generale delle esattorie con indicazione della circoscrizione e delle sedi d'ufficio. Questa pubblicazione speciale ordinata dal prefetto dell'Umbria altro non era che l'applicazione specifica alla detta Provincia di una misura di ordine generale contenuta nell'anteriore Decreto reale 31 dicembre 1891, pel disposto del quale era resa definitiva, agli effetti della riscossione delle Imposte dirette, la tabella annessa di circoscrizione consorziale comprendente non una sola, ma varie Provincie del Regno. Il passaggio dal generale al particolare nello stesso contenuto di materia già definitivamente regolato, non implica certo l'attuazione di un nuovo provvedimento che sia suscettibile di speciale gravame per sè stesso.

Da ciò si affacciava la ineluttabile conseguenza che il ricorso 5 marzo 1892 col quale si chiedeva che il consorzio per i tre Comuni ricorrenti fosse mantenuto quale era stato divisato dalle deliberazioni consigliari, anzichè sulle basi approvate dal Decreto reale del 1891, quel ricorso quale che possa essere stata l'estrinseca sua forma, quali le espressioni in esso adoperate, non poteva nella sua sostanza considerarsi che come rivolto contro lo stesso Decreto reale che aveva definita la insorta questione in modo contrario alle aspirazioni ed alle domande dei tre Comuni ricorrenti, e che influenza di tanto non è da attribuire nel procedurale inviluppo, al Decreto prefettizio puramente esecutore. Contro il quale Decreto prefettizio tanto meno poteva ammettersi rivolto il ricorso al Ministero delle finanze di cui è caso in quanto che quel ricorso impugnava come illegittima e viziata la sostituzione finale fatta dal Decreto reale del 31 dicembre 1891 intorno alle circoscrizioni dei consorzi, e non già il suo modo di applicazione, e il Decreto prefettizio per quanto già si disse, non esce e non

poteva uscire dalla sfera di una pura applicazione del provvedimento sovrano già emanato.

Attesochè, posto che il vero obbietto del gravame amministrativo dei tre Comuni non era e non poteva essere che il Decreto reale 31 dicembre 1891, non è a parlarsi di rimedio gerarchico di fronte ad un provvedimento sovrano che per propria natura è speso in ultimo grado di gerarchia.

Quel Decreto emanava in base all'art. 2 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte, modificato colla legge del 2 aprile 1882, n. 674, il quale dispone che su proposta del Prefetto, sentiti i Consigli comunali e col parere favorevole del Consiglio provinciale, possono per Decreto reale essere riuniti in consorzio più Comuni della medesima circoscrizione mandamentale o distrettuale.

Con ciò è manifesto il suo carattere definitivo, ed ovvio che non potendosi sperimentare altra via gerarchica, altro rimedio non rimaneva ai comuni che fossero mal paghi delle disposizioni fatte con quel Decreto, a regola ultima di materia, che quello riserbato dall'art. 12, n. 4, della legge 2 giugno 1889 sul C. S. E tale è la portata necessaria e legittima del rimedio spiegato dai tre comuni quantunque si sforzano di escluderla a parole; nè diversamente poteva considerarlo il successivo Decreto reale 28 giugno 1892 che è venuto a pronunciare il rigetto di quel ricorso amministrativo che lo stesso Decreto reale qualificava interposto contro il provvedimento che aggregò i tre Comuni al consorzio di Rocca Sinibalda e non già contro l'ordine dato dal Prefetto di pubblicarsi nella Provincia la tabella di circoscrizione consorziale già resa definitiva. Nè a far ritenere il Decreto reale del 1892 come emanato in sede di legittimità sopra ricorso prodotto in via straordinaria e che non poteva interporsi che al Re, a dettame del mentovato articolo 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato può fare ostacolo la circostanza che non fu preceduto da parere dato dal Consiglio di Stato in adunanza generale; ma solo di un parere di Sezione, non essendo questo difetto, come fu anche in altre occasioni ritenuto, tale da mutare l'indole del provvedimento e da privarlo di quel carattere che è suo proprio ed intrinseco.

D'altronde non sarebbe nemmeno esclusa la possibilità di un rimedio per quell'interessato che richiedesse quella

maggiore pienezza di pratiche che sta nella disposizione dell'art. 19, n. 2, del regolamento 17 ottobre 1889 (1).

Omissis. Per questi motivi, dichiara inammissibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 2 marzo 1893, n. 91).

Presidene SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Tucci (avv. Sansonetti) — Ministero della guerra (avv. erar.).

Collocamento a riposo di ufficio d'impiegato nominato con R. D. — Deliberazione del Consiglio dei Ministri — Indicazione omessane nella copia del Decreto — Se il dispensato dal servizio possa essere contemporaneamente collocato a riposo d'ufficio — Garanzie della dispensa dal servizio.

Basta che nell'originale Decreto, col quale sia stato collocato d'ufficio a riposo un impiegato nominato con Decreto reale, sia contenuta l'enunciazione che fu sentito il Consiglio dei Ministri a termini dell'art. 5 della legge 14 aprile 1864 n. 1791, senza che osti alla legalità del Decreto stesso la circostanza che la detta enunciazione non fu ripetuta nella copia del Decreto comunicato allo interessato.

Un impiegato dispensato dal servizio trovasi nelle condizioni previste dall'art. 1 della legge 14 aprile 1864 per avere diritto a riposo, e può perciò nello stesso Decreto col quale è dispensato dal servizio, essere contemporaneamente collocato a riposo d'ufficio dal Governo.

La dispensa dal servizio non ha carattere di punizione disciplinare, nè è circondata dalla legge di speciali garenzie, ma è lasciata al prudente apprezzamento del Governo.

Attesochè non sussistono i motivi di forma pei quali il ricorrente afferma esser nullo il R. decreto 9 ottobre 1892 da lui impugnato, siccome contenente violazione degli art. 5 della legge 14 aprile 1864, n° 1731, e 3 del regolamento approvato col R. decreto 24 aprile 1864,

(1) In altri termini la IV Sezione ammette che dopo un ricorso straordinario al Re, sul quale fu sentita una sola Sezione del Consiglio di Stato, se ne possa presentare un secondo richiedendo il parere dell'adunanza generale.

n° 1747. Nel predetto R. decreto 9 ottobre 1892, di cui fu prodotta in atti dal Ministero della Guerra la copia autentica, è fatta espressa menzione della deliberazione del Consiglio dei Ministri, richiesta dall'alinea dell'art. 5 della legge, e fu così pienamente adempito quanto è prescritto nell'alinea dell'art. 3 del regolamento. Se nel *sunto* del decreto, che a norma di quest'ultima disposizione regolamentare fu comunicato al Tucci, quella menzione fu omessa, ciò giustifica bensì l'essere stato proposto un tale motivo di ricorso, ma non potrebbe giustificare il domandato annullamento del R. decreto, dal momento che colla produzione del documento autentico è accertato l'adempimento della condizione prescritta dalla legge, che il collocamento d'ufficio a riposo d'un impiegato nominato con un decreto Reale sia preceduto da deliberazione del Consiglio dei Ministri, ed è accertata parimenti la menzione espressamente fattane nello stesso decreto di collocamento a riposo.

In questo poi trovasi dichiarato che a tenore delle disposizioni della legge 14 aprile 1864, n° 1731, « *sono dispensati dall' impiego*, e contemporaneamente collocati a riposo ed ammessi a far valere i titoli al conseguimento delle pensioni » tre impiegati civili tra i quali il ragioniere geometra Achille Tucci; e con tale dichiarazione è soddisfatta abbastanza la disposizione dell'art. 3 del regolamento 24 aprile 1864, secondo la quale « il decreto di collocamento a riposo deve esprimere le ragioni » poichè l'art. 5 della legge 14 aprile 1864 attribuisce al Governo la facoltà di « collocare d'ufficio a riposo un impiegato che vi abbia diritto a termini degli articoli precedenti, ancorchè non nè faccia domanda » e l'articolo 1 della medesima legge stabilisce che « hanno diritto di essere collocati a riposo e di conseguire pensioni...... (*c*) quelli (impiegati) che dopo 25 anni di servizio fossero dispensati dall'impiego. » E pertanto l'essere nell'impugnato R. decreto 9 ottobre 1892 invocate codeste disposizioni della legge, e l'esservi poi dichiarato che i tre impiegati ivi nominati, tra i quali il Tucci che prestò servizio per 32 anni « *sono dispensati dall' impiego e contemporaneamente collocati a riposo* » costitituisce la dimostrazione sufficiente della ragione per la quale il collocamento a riposo veniva ordinato perchè cioè si era ritenuto opportuno di dispensare quei tre dal-

l'impiego. D'altronde la relazione al Consiglio dei Ministri, registrata il 1° ottobre 1892, e prodotta in atti dal Ministero della Guerra, contiene pure la dichiarazione del motivo specifico della stessa dispensa dal servizio data a quei tre impiegati, essendovi detto essere essi « *stati riconosciuti non più idonei a prestare utile servizio* ».

Attesochè non hanno applicabilità alcuna al caso controverso le disposizioni invocate dal ricorrente, che ne accusa la violazione, dei RR. DD. 28 giugno 1853, 5 giugno 1865 e 24 ottobre 1866; poichè quelle disposizioni tutte riguardano le punizioni disciplinari e in ispecie la revoca dall'impiego, mentre non fu inflitta al Tucci una simile revoca, ma solo fu ordinata la dispensa di lui dal servizio, reputando che non fosse più atto a prestarlo utilmente; il quale provvedimento non ha certamente il carattere di punizione disciplinare, nè è circondato dalla legge di speciali garanzie, ma è lasciato al prudente apprezzamento del Governo.

Attesochè la R. Avvocatura Erariale ha chiesto la rifazione delle spese effettivamente sostenute per la stampa della memoria prodotta a contestazione del ricorso.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 aprile 1893, n. 132).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Donada (avv. Vanzetti) — G. P. A. di Rovigo e Belloni (avv. Praga).

Segretario comunale — Licenziamento — Se ammesso il ricorso al Prefetto — Ingerenza del medesimo sulle relative deliberazioni del Comune — Termine per impugnare il provvedimento — Decisione della G. P. A. — Se censurabile per sobria motivazione — Spese a carico del Comune soccombente.

Nessuna disposizione di legge autorizza i segretari comunali a ricorrere in via gerarchica ai Prefetti contro le deliberazioni consiliari di licenziamento (1).

Una memoria presentata in forma di lettera al Commissario distrettuale non ha punto il carattere di un ri-

(1) Giurisprudenza costante del Consiglio di Stato, tanto in sede consultiva, quanto in sede contenziosa.

corso contro una deliberazione di licenziamento, ma lascia intendere in modo chiaro che è diretta ad impedire che divenisse perfetta ed esecutiva col Visto *dell'Autorità incaricata dalla legge di vigilare sull'amministrazione comunale.*

I principî generali del diritto, le speciali disposizioni di legge e la giurisprudenza, non permettono di dubitare che la semplice notizia *del licenziamento avuta dal segretario comunale non fosse sufficiente per far decorrere a suo danno il termine accordatogli dalla legge per impugnare il provvedimento* (1).

Non è a ritenersi viziata di nullità la decisione con cui la G. P. A., con sobria ma incensurabile motivazione si dichiari convinta della insufficienza dei motivi di licenziamento addotti dal Comune.

Il Comune soccombente il quale abbia veste di parte può venire condannato nelle spese del procedimento (2).

Attesochè assolutamente infondato si presenti il primo motivo del ricorso, col quale si censura la impugnata de-

---

(1) Nel caso concreto lo stesso Comune ricorrente si è mostrato persuaso di ciò, quando ha sentito il bisogno di *notificare* regolarmente al Belloni la deliberazione di licenziamento.

(2) A riguardo di segretari comunali la IV Sezione ha proclamato le seguenti massime:

Se il preavviso di due soli mesi talvolta dalla giurisprudenza non è stato ritenuto sufficiente per mettere il segretario congedato in istato di provvedere ai casi suoi, non si può nondimeno considerare contraria alla lettera ed allo spirito della legge una deliberazione consiliare con la quale il segretario viene licenziato, non essendovi, come per i maestri elementari, alcuna speciale disposizione che stabilisca doversi il licenziamento dei segretarii deliberare sei mesi prima.

La giurisprudenza ha ritenuto che il segretario congedato per fine di ferma debba ricevere un preavviso in tempo congruo; ma se nel determinare questo tempo non è stata nè concorde nè costante ciò è dipeso più che da altro dalla diversità dei casi e dalla specialità delle condizioni (Decisione *9 febbraio 1893, n. 60 Berva e G. P. A di Como*).

Il Comune nel difendere il licenziamento del segretario comunale innanzi alla G. P. A. non fa atto di autorità, ma *riveste la qualità di parte,* come in casi simili è stato sempre ritenuto dalla Sezione.

La legge 1° maggio 1890 ampliando e disciplinando la giurisdizione contenziosa della G. P. A. non ha punto creato un nuovo stato di diritto rispetto al licenziamento dei segretari comunali. Questo concetto rimane confermato dal regolamento 4 giugno 1891, n. 273 (Decisione *3 febbraio 1893, n. 53. Comune di Modica e G. P. A. di Siracusa*).

Per effetto dell'art. 1, n. 12, della legge sulla Giustizia amministrativa la G. P. A. è investita di giurisdizione per decidere, pronunciando anche in merito, dei ricorsi degl'impiegati comunali e provinciali contro

cisione perchè sarebbe stata presa coll'intervento anche del segretario, perchè non indicherebbe il luogo ove è stata pronunziata, e perchè non risulterebbe quando è stata pubblicata. Basterà osservare che la partecipazione del segretario alla decisione è affermata in base ad un verbale di Camera di Consiglio, il quale non trovasi prodotto fra gli atti del ricorso, che la decisione contenendo la dichiarazione di essere stata presa dalla G. P. A. di Rovigo non può ragionevolmente far sorgere alcun dubbio sul luogo, dove è stata pronunciata, ed in fine che fra gli atti depositati dal resistente ci è una copia del verbale dell'adunanza tenuta il 13 novembre 1892 dalla G. P. A., copia, dalla quale apparisce che nel detto giorno la decisione fu pubblicata.

Attesochè non meno é privo di qualsiasi fondamento il secondo motivo, col quale si deduce che il ricorso del segretario Belloni alla G. P. A. in via contenziosa era inammissibile, perchè già era stato da lui prodotto ricorso in via amministrativa al Commissario distrettuale. Non è ora il caso di ripetere tutte le ragioni, per le quali questo Consiglio, tanto in sede consultiva, quanto in sede contenziosa ha ritenuto che nessuna disposizione di legge autorizza i segretari comunali a ricorrere in via gerarchica ai prefetti contro le deliberazioni consigliari di licenziamento.

Invece è sufficiente avvertire che trovasi fra gli atti la memoria presentata in forma di lettera dal Belloni al commissario distrettuale il 26 aprile 1892, e che non solo essa non ha punto il carattere di un ricorso contro una deliberazione già perfetta di licenziamento, ma lascia intendere in modo chiaro che è diretta ad impedire che di-

---

le deliberazioni colle quali sieno stati destituiti, dispensati dal servizio, od in qualsiasi altra forma licenziati. La G. P. A. in sede contenziosa deve limitarsi a decidere del ricorso per il licenziamento in qualsiasi forma deliberato dal Consiglio comunale, salvo a decidere in sede tutoria se fosse il caso d'invitare il Comune a pagare i mensili arretrati a chi dovea ritenersi investito della qualità d'impiegato sino al legale licenziamento (Decisione *16 marzo 1893, n. 110 Comune di S. Maria in Licodia e G. P. A. di Catania*).

Quando un segretario comunale ricorre alla G. P. A. non in via contenziosa, sibbene come ad autorità tutoria in via gerarchica acciò obbligare il Comune a riprenderlo nella qualità di segretario comunale, bene la G. P. A. può con mandati di ufficio disporre per il pagamento dello stipendio al segretario comunale fino al regolare suo licenziamento (Decisione *6 aprile 1893, n. 135, Schipani e G. P. A. di Catanzaro*).

venisse perfetta ed esecutiva col *visto* dell'autorità incaricata dalla legge di vigilare sull'amministrazione comunale.

Infatti, come non vi fu, nè avrebbe potuto esserci, un ricorso del Belloni; così non vi fu, nè avrebbe potuto esserci, uno speciale provvedimento del Commissario distrettuale, il quale dopo aver provocate ed ottenute le spiegazioni da lui ritenute necessarie intorno al licenziamento, non fece che esaurire la facoltà a lui spettante ai termini di legge rispetto alla deliberazione comunale.

Attesochè nemmeno si possa tener conto del terzo motivo, col quale si crede di poter affermare che il ricorso del Belloni alla G. P. A. era irricevibile per decadenza del termine, perchè rivolgendosi egli il 26 aprile 1892 al Commissario distrettuale dimostrò che fino da allora aveva piena conoscenza del licenziamento.

Anche su questo punto non occorre richiamare i principii generali del diritto, le speciali disposizioni di legge e la giurisprudenza, che non permettono di dubitare che la semplice notizia del licenziamento avuta dal Belloni non fosse sufficiente per far decorrere a suo danno il termine accordatogli dalla legge per impugnare il provvedimento. Solamente non sarà inutile osservare che lo stesso Comune ricorrente si è mostrato persuaso di ciò, quando ha sentito il bisogno di *notificare* regolarmente al Belloni la deliberazione di licenziamento il 15 maggio 1892.

Attesochè neppure meriti di essere accolto il quarto ed ultimo motivo, col quale si sostiene che la Giunta ha errato, quando ha ritenuto di dover esaminare la giustizia del licenziamento solamente in relazione ai motivi risultanti dal Decreto di sospensione, i quali furono poi adottati con la deliberazione consigliare del 13 aprile 1892; quando ha ritenuto ingiustificata la severa misura, e quando ha creduto di poter ciò ritenere coll'esprimere una semplice persuasione senza motivarla.

Di questi tre appunti non è necessario alcun esame rispetto al primo, perchè è vero che nella decisione si contiene la affermazione attribuita con esso alla G. P. A., ma è vero pure che la stessa Giunta, pur non reputandolo legalmente indispensabile, ha poi tenuto conto anche dei nuovi motivi innanzi ad essa dedotti dal Comune, ed ha dichiarato che nemmeno essi erano tali da far licenziare immediatamente un segretario, al quale nessuna ammonizione

risultava mai fatta per trascuratezza nei doveri d'ufficio, ed appariva solamente rivolto dal Sindaco con lettera privata del 19 settembre 1891 *il consiglio di moderare le sue osservazioni* rispetto ai rappresentanti del Comune.

Per escludere poi la consistenza del secondo appunto non occorre discutere tutti gli addebiti fatti al Belloni col ricorso, i quali si riferiscono al tempo anteriore al settembre 1891, perchè fra gli atti trovasi la deliberazione del giorno 16 di quel mese, con la quale il Consiglio comunale, sebbene respingesse per ragioni di massima, la domanda del segretario e di un altro impiegato diretta ad ottenere un aumento di stipendio, riconobbe esplicitamente che gl'*impiegati richiedenti avevano fino allora sempre fatto con premura e zelo il loro dovere.* I soli addebiti riferibili al tempo posteriore, e perciò tali da permettere una discussione senza offesa dei giusti riguardi dovuti a precedenti attestazioni dello stesso Consiglio comunale, sono questi: che il Belloni si sarebbe abbandonato a maggiori e più gravi manifestazioni di ostilità contro il Sindaco e i Consiglieri dopo il rifiuto del chiesto aumento di stipendio; che il 19 gennaio 1892 si sarebbe allontanato dall'ufficio, sebbene in quel giorno fosse fissata l'asta per la provvista della ghiaia, e che innanzi alla G. P. A. avrebbe presentato il ricorso *originale* da lui fatto al Comune per ottenere l'aumento di stipendio, *originale* che avrebbe dovuto essere nell'archivio comunale, sicchè si avrebbe un fondatissimo dubbio della mancanza di ordine nell'ufficio. Quanto al primo addebito è evidente che, se fosse accertato aver il Belloni dette contro i rappresentanti del comune le gravi parole attribuitegli, e se perciò si potesse con fondamento ritenere aver egli determinata un'assoluta incompatibilità con essi, si dovrebbe con sicura coscienza giudicare meritato il licenziamento, e considerarlo non solo come pena proporzionata alla responsabilità volontariamente dal Belloni assunta, ma anche come mezzo tanto legittimo quanto necessario per ristabilire con la nomina di un nuovo segretario quella possibilità di buoni rapporti e di reciproca fiducia, che è richiesta non solo per il buon andamento dell'amministrazione comunale, ma anche per la necessità stessa delle cose.

Si può aggiungere che se risultassero fatti e discorsi meno gravi, ma lungamente ripetuti, non ostante l'applicazione delle minori misure disciplinari, anche apparirebbe giu-

stificata la misura estrema del licenziamento, perchè sarebbe proporzionata alla censurata persistenza in un contegno affatto difforme da quello, con cui sono tenuti i segretari ad attestare costantemente, senza bisogno di esprimerla in diverso modo, la loro rispettosa deferenza verso i rappresentanti del Comune, dai quali immediatamente dipendono. Però dagli atti per lo meno può dirsi che non risultino accertati gli offensivi e riprovevoli discorsi, dei quali è imputato il Belloni, perchè questi ha presentato diversi documenti, i quali mentre seman fede alle attestazioni invocate dal Comune, sono anche rivolti ad escludere in modo diretto la verità dell'imputazione. Molto meno poi apparisce un abituale contegno scorretto, nel quale il Belloni avesse continuato anche dopo l'applicazione di avvertimenti, di censure, e di rinnovati provvedimenti di sospensione. Invece se si tiene conto della circostanza che il Belloni ha esercitate per più di venti anni le funzioni di segretario a Donada senza esser mai colpito da alcuna misura disciplinare, e che per la prima volta fu sospeso col Decreto del 6 aprile 1892, il quale fu seguito dopo sette giorni dal licenziamento, si può con ragione ritenere che egli deve aver coscienza dei suoi doveri verso i rappresentanti del Comune, e che saprà per l'avvenire evitare anche gli atti ed i discorsi, che potessero farne semplicemente dubitare. Rispetto all'addebito di aver presentato l'*originale* di un' istanza, che avrebbe dovuto trovarsi depositato nell'Archivio comunale, non occorre esaminare quale importanza avrebbe il fatto, qualora fosse abusivo, e quanto sarebbe legittima la congettura di poco ordine nell'ufficio fondato unicamente su di esso; basta invece avvertire che fra gli atti presentati dal Belloni trovasi una lettera del 28 settembre 1891, con la quale il sindaco nel partecipargli il provvedimento negativo preso dal Consiglio comunale sulla detta istanza, gliela restituiva.

Il terzo addebito di essersi il Belloni assentato dall'ufficio il 19 gennaio 1892, nel quale era fissata un'asta per la provvista della ghiaia, è vero, ed è ammesso dallo stesso Belloni, il quale ha dichiarato di essere incorso nella mancanza per aver dimenticato che in quel giorno doveva tenersi la detta asta. Non potendosi però seriamente giudicare bastevole a giustificare il licenziamento questo fatto, dal quale per giunta non apparisce che alcun danno sia derivato al Comune, è forza conchiudere che affatto irragio-

nevole è anche il secondo dei tre appunti, concernenti il merito della decisione impugnata. Nè può diversamente essere apprezzato il terzo, col quale si accusa la G. P. A. di avere espressa senza motivazione la persuasione che il licenziamento non era stato determinato da sufficienti motivi. Ed invero apparisce dalla decisione impugnata che la Giunta ha dichiarato di essersi convinta dell'insufficienza dei motivi addotti dal Comune, mettendoli esplicitamente a confronto con le disposizioni degli articoli 4, 24 e 34 del regolamento disciplinare deliberato dal Consiglio comunale il 12 marzo 1873, ed uniformandosi così con sobrietà, ma senza censurabile difetto, alla prescrizione della legge, che impone l'obbligo della motivazione.

Attesochè per l'art. 50 del regolamento 17 ottobre 1889, n. 6516 la parte soccombente è condannata nelle spese, nè può dubitarsi che in questo caso il Comune abbia anche la veste di parte.

Per questi motivi, la IV Sezione rigetta il ricorso e condanna il ricorrente Comune di Donada nelle spese da liquidarsi dal Consigliere relatore.

SEZIONE IV.

(**Decisione** 3 **febbraio** 1893, **n.** 46).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* GIORGI.

Calvari (avv. Prunetti) — G. P. A. di Roma.

Aumento di sussidio — Spese facoltative — Spese obbligatorie — Deliberazione consiliare — Approvazione.

Il sussidio dato da un Comune ad un farmacista è spesa facoltativa. Se, in seguito a domanda di costui, chiedente che il sussidio venisse irrevocabilmente elevato ad una somma maggiore per tutta la durata del suo esercizio farmaceutico, il Comune abbia concesso il domandato aumento, ciò non basta a mutare la natura del sussidio da convertirlo in una spesa obbligatoria ed il Comune ha sempre facoltà di depennarlo dal bilancio (1).

---

(1) Per l'intelligenza della massima giova far notare quanto appresso.

Nella specie la deliberazione comunale che aumentò il sussidio non fece parola alcuna della durata di tale aumento, onde il Comune non obbligossi per deliberazione di fronte al farmacista: ma limitò i

Nè l'aver sottoposto quella deliberazione alle formalità richieste per la deliberazione di spese che vincolano il bilancio per oltre un quinquennio può imprimere il carattere di obbligatorietà ad uno stanziamento che di sua natura è facoltativo. Vuol dire soltanto che il Comune è autorizzato a pagarlo anche per il corso di più di 5 anni, ma non implica l'obbligo di continuarlo se la spesa non ha il carattere di obbligatorietà.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 73).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Comune di Casalduni (avv. Napodano) — Ministero dell'Interno e Comune di Paupisi (avv. Sansonetti).

Circoscrizione dei Comuni — Frazione — Separazione — Aggregazione ad un Comune contermine — Diversità di mandamento, circondario e collegio elettorale.

Il governo del Re ha la facoltà di separare una frazione da un Comune e aggregarla ad altro Comune contermine, in base dell'art. 17 della legge com. e prov., quand'anche il Comune a cui la frazione è aggregata faccia parte di altro mandamento, di altro circondario e di altro collegio elettorale politico.

Il decreto reale che separa una frazione da un Comune per aggregarlo ad un altro non può essere deferito alla Sezione IV, se non a termini dell'art. 24 della legge.

Attesochè sia fuori di ogni bisogno il fermarsi ad esaminare la convenienza e la opportunità del Decreto reale 13 marzo 1892, che distaccando dal Comune di Casalduni la frazione *Ponte* l'aggregava all'altro di Paupisi: imperocchè trattandosi di ricorso contro un atto che in merito sfugge allo apprezzamento di questa IV Sezione, essa deve limitarsi (siccome ha fatto pure alla pubblica udienza di spedizione la stessa difesa del Comune ricorrente) a vedere in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889, se col decreto impugnato fu violata alcuna disposizione di legge, o

suoi provvedimenti al solo effetto dell'iscrizione nel bilancio comunale. Chè se il Comune si fosse obbligato nei termini nei quali era concepita la domanda del farmacista, la decisione della Sezione IV sarebbe stata certamente diversa.

se il provvedimento governativo contiene un eccesso di potere.

Attesochè il ricorrente Comune di Casalduni sostenga che fu falsamente interpretato, e perciò violato l'art. 17 della legge Comunale e Provinciale, il quale ravvicinato agli articoli 71 e 74 dello statuto fondamentale, non che alle altre leggi dello Stato concernenti le circoscrizioni amministrative, politiche e giudiziarie, non può essere inteso, secondo il ricorrente, senza violazione della legge ed eccesso di potere, se non nel senso che con Decreto reale possa soltanto segregarsi una frazione di un Comune e aggregarsi ad un altro Comnne nel caso in cui i due Comuni appartengano ad un medesimo mandamento, ad un medesimo circondario, e ad uno stesso collegio elettorale politico.

Atteso, rispetto a tale assunto della difesa del Comune di Casalduni, che se l'argomento da lei tratto dal voto richiesto di un solo Consiglio provinciale per dedurre che debba trattarsi di due Comuni appartenenti alla stessa provincia è plausibilissimo e logico, non è ugualmente accettabile l'altro dedotto vuoi dalla parola *contermini*, vuoi dalle leggi surriferite per dedurre la falsa interpretazione dell'art. 17 della legge comunale e provinciale e l'eccesso di potere rimproverato al Decreto reale 13 marzo 1892.

Infatti cominciando dalla parola *contermini*, se questa esprime la necessità per l'esercizio legittimo del potere concesso da quell'articolo al Governo del Re, che i due Comuni sieno confinanti fra loro (nè cade oggi questione in fatto che i due Comuni di Casalduni e Paupisi sieno contermini) non ne discende però che l'estremo di essere *contermini* includa necessariameute che i due Comuni debbano appartenere ad uno stesso mandamento, ad uno stesso circondario, ad uno stesso collegio elettorale, ma anzi neppure alla stessa Provincia, essendo indiscutibile che esistono, e necessariamente debbono esistere, *Comuni contermini* appartenenti a provincie, mandamenti, circondari e collegi elettorali totalmente diversi.

Atteso quanto all'altro argomento tratto dalle leggi organiche speciali, che la difesa del Comune versa in un equivoco, quando estende gli effetti del Decreto reale di cui oggi si tratta, ad altri effetti che non sieno quelli puramente amministrativi, e che soli possono derivare da una

legge esclusivamente amministrativa, quale è la legge comunale e provinciale. Quindi dal ravvicinamento del Decreto reale impugnato alle altre leggi organiche speciali dello Stato non deriva la conseguenza della violazione dell'articolo 17, nè dell'eccesso di potere per parte del Governo del Re, sibbene quella che le circoscrizioni giudiziarie e politiche regolate da leggi speciali precedenti o rimanevano quali erano prima del Decreto reale 13 marzo 1892 o venivano dopo il Decreto reale a modificarsi in virtù delle disposizioni delle stesse leggi speciali.

Infatti quanto al collegio elettorale di cui si lamenta lo spostamento, l'art. 46 della legge elettorale politica del 1882, mantenuto dalla nuova legge 5 maggio 1891 dispone espressamente che « i cambiamenti nella circoscrizione amministrativa e giudiziaria dei Comuni, mandamenti, circondari e provincie, che abbiano luogo durante il tempo che precede la decennale revisione non hanno alcun effetto sulla circoscrizione elettorale anteriormente stabilita » Quindi nel caso è indubitato che la frazione *Ponte* che prima del decreto 13 marzo 1892 faceva parte della circoscrizione elettorale politica del collegio di Cerreto Sannita, è rimasta a far parte del collegio medesimo, sebbene il territorio di Paupisi cui è stata aggregata, appartenga al collegio elettorale di Montesarchio.

Rispetto allo spostamento del mandamento, in quanto cioè la frazione Ponte dal mandamento di Ponte Landolfo passò a quello di Vitulano, ciò avviene non principalmente per effetto del Decreto reale 13 marzo 1892, ma per disposto della legge speciale del 18 agosto 1870, n. 5815, che dispone che « ivi » I Comuni, borgate o frazioni di Comuni che vogliono aggregarsi ad un Comune appartenente ad un mandamento diverso s'intendono far parte di questo mandamento.

Attesochè trovato così legittimo lo spostamento del mandamento rimane pienamente giustificata la conseguente variazione della intiera circoscrizione territoriale agli effetti giudiziari. Perciò poi che riguarda il circondario, questo viene come conseguenza necessaria dell'aggregazione della frazione ad un Comune posto in un circondario diverso dal precedente; perocchè la circoscrizione del circondario non ha altro effetto tranne quello puramente amministrativo con esclusione di ogni importanza politica siccome è dato rile-

vare sia dall'art. 74 dello statuto fondamentale del regno, che mentre parla di Provincia e di Comuni, tace affatto dei *circondari*, sia dall'art. 7 della legge comunale e provinciale che del sottoprefetto non fa che una lunga mano del prefetto disponendo — ivi — « In ogni circondario vi è un sottoprefetto che compie *sotto la direzione del prefetto* le incombenze che gli sono commesse dalla legge, eseguisce gli ordini del prefetto, e provvede nei casi di urgenza riferendone immediatamente al medesimo ». Se pertanto il *circondario* varia secondo che varia il Comune, e se non è che un' istituzione puramente amministrativa, correttamente il Governo del Re poteva immutarne la circoscrizione senza violazione di alcuna legge e senza verun eccesso di potere.

Attesochè finalmente non sia il caso neppure di spendere una parola circa il lamentato spostamento dell'uffizio di registro, che non ha nè ebbe mai alcuna importanza tranne quella di istituzione puramente e semplicemente amministrativa.

Attesochè per tutte le premesse considerazioni il ricorso del comune di Casalduni, come quello che non ha alcun fondamento, meriti di essere respinto.

Atteso quanto alle spese, che trattandosi di questioni insorte fra due pubbliche amministrazioni nel presunto interesse pubblico da esse rispettivamente tutelato la Sezione stima di doverle compensare.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 aprile 1893, n. 137).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* MOTTA.

Comune di Pisogne (avv. Damioli) — G. P. A. di Brescia, Deputazione provinciale di Brescia, Ospedale e Pii Luoghi Uniti di Brescia.

Spese di spedalità — Idiotismo — Mentecattaggine — Demenza.

Trattandosi di una infermità che costituisce una delle svariate forme della mentecattaggine, risulta perfettamente applicabile la disposizione dell'art. 203 n. 10 della legge comunale e provinciale, secondo ciò che fu ritenuto dal Consiglio di Stato, in casi consimili, con molti suoi pareri (fra cui quello emesso nell'adunanza generale del 19 ottobre 1889), e come giudicò anche questa IV Sezione a proposito dell'idiota Albino Zanon con la

decisione 17 novembre 1892, n. 320. La quale riconfermò la massima adottata col preindicato parere del 1889, secondo cui l'idiotismo va considerato come una delle molteplici specie di demenza; *epperò non essere ammessibile, agli effetti del preindicato art. 203 n. 10, la distinzione, che alcuni vorrebbero fare, tra* dementi furiosi e tranquilli, *distinzione, che non essendo nella lettera, nè nello spirito della legge, riescirebbe arbitraria.*

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 27).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Comune di Stellanello (avv. Airenti) — Ministero della pubblica istruzione (avvocatura erariale), Consiglio provinciale scolastico di Genova e Maggiolo Paolina.

Ricorso al Re — Decreto del ministro della pubblica istruzione — Provvedimento definitivo — Ricorso alla IV Sezione — Inammissibilità.

Il ricorso al Re indicato nell'art. 28 della legge 2 giugno 1889, siccome precludente il ricorso alla Sezione IV è precisamente quello disciplinato sotto il n. 4 dell'art. 12 della legge, essendo ivi appunto contemplati i ricorsi fatti al Re contro la legittimità di provvedimenti amministrativi sui quali siano esaurite e non possono proporsi domande di riparazione in via gerarchica.

Il decreto ministeriale emesso su conforme parere della Commissione consultiva per le controversie sulla istruzione primaria, riveste il carattere di provvedimento definitivo, giusta l'art. 4 della legge 13 novembre 1859, quindi il ricorso prodotto contro di esso non può altrimenti qualificarsi che ricorso al Re per illegittimità.

L'essersi emanato il detto decreto sopra parere di Sezione semplice anzichè del Consiglio di Stato in adunanza generale non potrà mai aver per effetto di far rivivere una facoltà irremissibilmente perduta, col semplice fatto del ricorso al Re in via amministrativa. Esaurita la via gerarchica i rimedî straordinarî per illegittimità son due, ricorso al Re o ricorso alla Sezione IV.

Pel principio Electa una via non datur recursus ad alteram, *presentatosi ricorso al Re, il ricorso alla Sezione IV è inammessibile.*

SEZIONE IV.

(Decisione 16 febbraio 1893, n. 71).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Deputazione provinciale di Foggia — Ministero dell'Interno e Deputazione provinciale di Roma.

Spese di accasermamento dei RR. Carabinieri — Riparto tra le Provincie — Carabinieri di transito, o chiamati per servizio straordinario.

Devono ripartirsi tra le Provincie comprese nell'orbita del Comando di legione dei RR. Carabinieri, non solo le spese per l'accasermamento della forza organica permanente da cui la legione è costituita, ma anche quella per gl'individui dei RR. Carabinieri temporaneamente accasermati durante l'anno, che erano di transito, oppure furono chiamati per un servizio straordinario di pubblica sicurezza.

Attesochè l'art. 203, n. 6, della legge comunale e provinciale pone fra le spese obbligatorie delle Provincie quelle per l'accasermamento dei Reali Carabinieri a norma dei regolamenti dell'arma.

Attesochè, senza rifarsi ora a disposizioni troppo antiche, il R. D. 24 gennaio 1861 dato in occasione dell'ampliamento del corpo reso necessario dall'aumento del territorio dello Stato, riassume le norme sostanziali dell'ordinamento di questa militare istituzione avente per missione il presidio della sicurezza, dell'ordine e dell'osservanza della legge; costituita da un comitato, da un comando generale, da una legione allievi, e da un numero di legioni territoriali, ripartite in divisioni, compagnie, luogotenenze, sezioni e stazioni, e create nell'interesse collettivo delle Provincie comprese nelle loro giurisdizioni. Difatti il complesso delle sue disposizioni manifestamente rivela l'intendimento di rendere più pronta, più sicura ed efficace l'azione della legione stanziata in tutto il territorio che le appartiene; d'onde un interesse comune per tutte le Provincie aggregate al territorio legionale, e non già della sola città o provincia dove ha posto sede la legione col suo nucleo di forza e di comandi più visibile.

E tutto ciò non può che influire e dare anche alla

spesa di accasermamento quel carattere che le appartiene; di una spesa cioè che non deve sopportarsi esclusivamente dalla Provincia nella quale risiede il comando della legione, ma proporzionatamente da tutte le Provincie che compongono il territorio legionale.

Attesochè in questo senso furono anche le pronuncie dei magistrati supremi, quali la Cassazione di Torino colla decisione 8 maggio 1875 in causa fra le provincie di Milano e di Piacenza; la Cassazione di Roma colla decisione 12 gennaio 1883 in causa fra le provincie di Milano e di Sondrio. Non si hanno in questa materia anche disposizioni concrete di legge intese a regolare il modo di riparto fra le varie Provincie di una spesa che è prima delle altre sostenuta da quella dove ha posto la sua sede il Comando legionale con quell'aggregato d'individui e di uffici militari che ne sono dipendenti. Onde in difetto di norma scritta si deve ricorrere al criterio pratico razionale d'applicazione.

Fu perciò che posto il principio nella legge di giustizia distributiva, non meno che di naturale equità, che le Provincie risentendo un vantaggio da un istituto di comune interesse debbano sostenere la spesa necessaria al suo stabilimento, l'amministrazione è venuta a conformare un sistema di ripartizione proporzionale della spesa fra le varie Provincie, comprese nelle zone regionarie, sistema regolato da due coefficienti, la quantità numerica della *forza* presente nella legione, la cifra di popolazione della Provincia chiamata al contributo; sistema ormai mantenuto con diuturna osservanza.

Attesochè la provincia di Foggia non contradice agli enunciati principî, nè impugna la legalità del sistema seguito dall'amministrazione per la determinazione del riparto proporzionale della spesa; ma sostiene che il principio va applicato solo in riguardo alla forza organica permanente di ciascuna legione, senza che vi si possano comprendere anche gli uomini di bassa forza che durante l'anno furono bensì accasermati in Roma nel corpo della legione, ma erano puramente di transito, e vennero quindi chiamati nella capitale per servizio straordinario di sicurezza, e rimprovera il R. D. 31 marzo 1892 per avere ritenuto che dalle spese fatte obbligatorie per le Provincie dall'art. 203, n. 6, della legge comunale e provinciale non possono escludersi quelle che riguardano il modo come funziona secondo l'ordina-

mento dei RR. CC. l'accasermamento nel quale è compreso il casermaggio anche pei militari di transito e chiamati per servizio straordinario.

Attesochè sia anzitutto da ritenere che il ricorso della provincia di Foggia non può essere preso in esame dalla IV Sezione che sotto i riguardi dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889. È quindi da aversi per assodato, senza passare ad ulteriori indagini di merito, che nell'ultima liquidazione di conto fra le due Provincie interessate per effetto delle quali la provincia di Foggia fu chiamata a versare altre lire 5,860. 42 oltre a quelle già rappresentate per contributo alla spesa di casermaggio, non si compresero che quelle di accasermamento dei militari transitanti o di servizio straordinario presso la legione di Roma, rimanendo escluso quello per gli addetti al Comando generale oppure pel servizio della legione, non territoriale, dei carabinieri allievi, che furono argomento di passate questioni e che gli atti di trattazione amministrativa farebbero apparire appunto non comprese nel computo di cui ora si controverte perchè non riflettenti il servizio legionale, ma l'intero Corpo militare e quindi d'interesse generale dello Stato.

Posta la questione in questi termini di fatto niun fondamento può avere la pretesa violazione dell'art. 2 e 3 dell'anzidetta legge.

Attesochè la opposizione della provincia di Foggia non può dar luogo che a queste due ipotesi, a spiegazione dell'assunto che si propone di sostenere:

O la Provincia parlando degli uomini di bassa forza che sono di transito in Roma, oppure chiamati per servizio straordinario di sicurezza pubblica, intende di escludere dal còmputo nella spesa di accasermamento da ripartire, quella occorsa per gl'individui carabinieri che da un punto del territorio legionario passano per la sede di Roma, per recarsi ad altro punto pure compreso nella stessa zona di legione.

O la Provincia intende quelle per l'accasermamento in Roma dei militi che possono essere provenienti da altri territori di legione, o sono accasermati in Roma fino a tanto che dura il bisogno straordinario o che ricevano la loro destinazione.

Ed infondata si manifesta la pretesa di esonero se si sta alla prima ipotesi, perchè lungi che qualche disposizione

di legge venga a sorreggerla, essa verrebbe in opposizione e contrasto con quel concetto che ha potuto inspirare la censura del riparto proporzionale della spesa fra tutte le Provincie aggregate alla legione.

Difatti ogni legione deve essere considerata come un ente organico militare, che le sue funzioni disimpegna a quello scopo, che è principale, di mantenimento dell'ordine e di sicurezza alla propria circoscrizione con ordine molteplice di rapporti, di comandi, di servizi e di forze operanti nell'ambito di tutte le Provincie dipendenti; d'onde si spiega la necessità d'un accasermamento di gruppi di militari che possano essere chiamati ad azione in diversi luoghi e con diversi intenti collegati, e quindi nella sede del comando legionale non sono che di transito per recarsi a quella destinazione che è fatta propria alle loro funzioni attuali, oppure vi stanno accasermati in via puramente provvisoria fino a tanto che cessi il bisogno per il quale sono chiamati a prestar servizio straordinario là dove la legione fa capo col suo comando. Per mantenere il riparto proporzionale della spesa di accasermamento anche di questi individui che vengono a costituire in un determinato punto un aumento di forza che pur deve essere accasermata, non viene meno quel criterio di giustizia e di equità al quale l'amministrazione ha conformato la base di un sistema, protetto, come si disse, da lunga consuetudine.

Il criterio cioè della correlazione della spesa con quel servizio di sicurezza pel quale fu istituita la legione e posta a presidio di un determinato gremio di provincie.

Quei militari che sono di transito in Roma per andare da un punto all'altro del territorio legionale rappresentano pur sempre un'attività che emana dagli elementi della stessa legione e che è diretta all'attuazione di quello scopo finale che è d'interesse comune; d'onde legittima la conseguenza che la spesa pel loro accasermamento deve essere regolata alla stessa stregua di quella della forza ordinaria permanente presso la sede della legione. Nè tra la forza ordinaria presente e la forza straordinaria richiesta per esigenze eccezionali di servizio, può ammettersi differenza di norma riguardo alle spese di accasermamento, imperocchè la legione deve poter supplire a tutti i suoi bisogni dappertutto dove si manifestino, sia nel centro principale, sia nei centri subalterni, e sarebbe illogico che le Provincie solidali fra di

loro davanti ad una spesa che si giustifica per la collettività d'interessi che portano nello stabilimento di una istituzione, cessassero di essere tali per ciò solo che straordinari bisogni impongono di spiegare maggiormente i suoi mezzi d'azione in un determinato punto del territorio che protegge, sia pur quello di sede. A questo riguardo il R. D. ha ben detto che se si escludono queste spese di casermaggio, ciò importerebbe eliminare una spesa la quale è indispensabile alle funzioni del comando legionale.

La provincia di Foggia assume che se non può farsi distinzione rispetto al servizio di pubblica sicurezza, di uomini addetti al comando legionale in modo permanente e di quelli che si trovano di transito e straordinari, la distinzione deve farsi nell'interesse delle Provincie comprese nella circoscrizione e che le singole Provincie aggregate alla legione, non devono sopportare che le spese di accasermamento relative al loro proprio territorio.

Ma con ciò non si fa che riprodurre un antico argomento di rifiuto, già condannato dalla giurisprudenza dei magistrati, col quale si tendeva a spezzare il vincolo di solidarietà tra le varie Provincie che partecipano del beneficio.

La provincia di Foggia tende a localizzare in un sol ordine, con riferimento cioè ai soli militari di transito e straordinariamente chiamati, questa spesa nei singoli riguardi di un interesse isolato e indipendente fra Provincia e Provincia, lo che è contrario al concetto del richiamato articolo 203 della legge comunale e provinciale e ripugna all'indole di quel pubblico interesse al quale fu inteso di provvedere coll'ordinamento dei Reali Carabinieri.

Attesochè lo assunto della Provincia non può riuscire più fortunato se dalla prima si voglia passare alla seconda delle premesse ipotesi.

Sia pure che gl'individui transitanti o provvisoriamente permanenti in Roma non rappresentino un movimento interno della legione di Roma, ma provengano dalle legioni diverse stabilite nel Regno. Quando però entrano nel gremio della legione di Roma e fino a tanto che vi rimangono, essi rappresentano un contingente che viene necessariamente a incorporarsi colla sua forza. E quindi niun motivo sorge perchè si debba adattare un diverso trattamento riguardo alla ripartizione della spesa fra le varie Provincie. Nè giova per nulla il richiamo che la Provincia ha voluto fare alle Reali

patenti del 1838, le quali intese come sono a regolare il servizio di passaggio ordinario delle truppe, cogli oneri conseguenti a carico dei Comuni, nessuna influenza potrebbero spiegare a riguardo di una materia del tutto speciale, qual'è il transito dei Reali Carabinieri nell'interesse di quelli aggregati di Provincie che sono composti nell'orbita delle varie legioni, per provvedere al quale servizio la legge comunale e provinciale con disposizione d'ordine generale ha posto a carico delle Provincie la spesa di accasermamento con richiamo agli ordinamenti speciali di quest'arma, locchè significa che questa spesa va regolata nella sua applicazione secondo l'indole dei bisogni e i modi di funzionamento che sono propri di questa militare istituzione appunto come sta nel concetto dell'impugnato Reale decreto.

Attesochè non regge nemmeno l'accusa d'irritualità del R. D. per aver revocata una deliberazione che allo Stato, si vuole, sarebbe sempre valida, imperocchè il R. D. sotto forma di revoca ha inteso di annullare una deliberazione che pei motivi addotti e consentanei pienamente alla legge, trovava contrarie alle ivi richiamate disposizioni.

Attesochè niuna pronuncia occorre riguardo alle spese non essendo stata fatta alcuna difesa da parte dell'intimata provincia di Roma come da parte del Ministero dell'interno.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 81).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Ospedale civile di Treviso (avv. Radaelli e Dal Medico — Comune di Agordo e Ministero dell'Interno.

Spedalità nella Lombardia e nel Veneto — Interpretazione del dispaccio di Governo del 26 aprile 1852, e degli altri atti esplicativi — Se le normali austriache siano mantenute in vigore dalla nuova legge sulle Istituzioni di beneficenza.

La reciprocità del trattamento gratuito dei malati poveri stabilita col dispaccio del Governatore generale del Lombardo-Veneto del 26 aprile 1852, n. 1273, riguarda i rapporti degli spedali veneti verso i malati lombardi, e degli spedali lombardi verso i malati veneti, non i rapporti fra i malati de' Comuni e gli spedali della stessa regione.

Devesi quindi annullare l'impugnato decreto ministeriale, col quale, ritenuto che pel citato dispaccio un ospedale del territorio veneto, avesse fino alla concorrenza dei propri mezzi l'obbligo della cura gratuita anche in rapporto ad un ammalato appartenente ad un Comune della stessa regione abbia posto a carico dell'Ospedale anzidetto le relative spese di spedalità, mentre per le normali austriache, e specialmente per i vice-reali decreti del 10 febbraio 1836, 29 ottobre 1844, e 4 giugno 1847, rispettati nel Veneto dal dispaccio medesimo e mantenuti in vigore dall'art. 97 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, non essendosi dimostrato che l'infermo avesse in altro Comune acquistato il vero domicilio legale o la sua decennale dimora, la competenza passiva della spesa non può che spettare al Comune d'origine.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 **aprile** 1893, **n.** 138).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Comune di Castellaro (avv. Conti e Massabò)
— Ministero della pubblica istruzione (avvocatura erariale).

Maestri elementari — Attestato di lodevole servizio — Provvedimenti del Consiglio provinciale scolastico e del Ministero — Mezzi per impugnarli — Apprezzamenti incensurabili — Annullamento per travisamento di fatti o violazione di legge.

Anche contro i provvedimenti del Consiglio provinciale scolastico relativi alle domande dei maestri di scuole elementari pel rilascio dell'attestato di lodevole servizio agli effetti contemplati dall'art. 7 della legge 19 aprile 1885, è ammesso ricorso al Ministero entro un mese dal giorno della ricevuta comunicazione « secondo la espressa disposizione contenuta nell'art. 29 § 1° del regolamento 11 ottobre 1885.

La risoluzione ministeriale profferita su tale ricorso costituisce un provvedimento definitivo impugnabile innanzi alla Sezione IV.

Per massima adottata dal Governo in conformità del parere dato dal Consiglio di Stato nell'adunanza generale del 14 novembre 1891, il Ministero della pubblica

istruzione, che sia investito della cognizione di un ricorso contro una deliberazione del Consiglio provinciale scolastico relativo al rilascio dell'attestato di lodevole servizio ad un maestro di scuola elementare, non può riformare la deliberazione impugnata sostituendosi al Consiglio stesso negli apprezzamenti riguardanti le cognizioni e le attitudini didattiche, la diligenza, e insomma i meriti o i demeriti del maestro nell'insegnamento pubblico; nè quindi può, fondandosi su tali apprezzamenti, ritogliere al maestro un attestato di lodevole servizio che abbia conseguito, nè quando al contrario il Consiglio provinciale scolastico abbia negato il detto attestato al maestro, può rilasciarglielo od ordinare che gli venga rilasciato dal Consiglio stesso, ma solo quando riconosca nella deliberazione denunciata o violazione di legge o travisamento dei fatti, può pronunciare l'annullamento, invitando il Consiglio scolastico stesso ad una nuova e regolare deliberazione.

Omissis. Attesochè per altro con tutto ciò (1) non si è negato, ed anzi fu implicitamente ammesso, che il Ministero, a cui sia presentato ricorso, possa e debba esaminare la deliberazione denunziata sotto ogni altro aspetto che non sia quello degli apprezzamenti recati dal Consiglio provinciale scolastico intorno ai meriti o demeriti del maestro, e possa e debba annullare la deliberazione stessa non solo qualora essa contenga qualche violazione di legge, ma quando ancora si riscontri contraddizione manifesta tra ciò che il Consiglio provinciale scolastico abbia ritenuto e deciso, e le risultanze dagli atti, il che costituirebbe travisamento dei fatti, e vizierebbe di eccesso di potere la risoluzione presa dal Consiglio stesso;

Attesochè nella deliberazione 19 febbraio 1892 del Consiglio provinciale scolastico di Porto Maurizio (dopo la menzione della lettura data della nota Ministeriale 11 febbraio 1892 in cui dichiaravasi non approvabile la precedente deliberazione 1° agosto 1891 perchè « adottata a parità di voti, senza esservi espresse le ragioni per le quali il Consiglio scolastico avesse attribuito un valore preponderante in un senso piuttosto che nell'altro » a ciò che risultava

(1) Massima suddetta del Consiglio generale.

dagli atti rispetto al maestro Roggeri, ed invitarsi il Consiglio stesso ad una nuova deliberazione) si trova la sola enunciazione seguente:

« Riesaminati gli atti che si riferiscono alla predetta vertenza, il Consiglio scolastico si trova d'accordo nel passare ad una votazione segreta, se sia da rilasciarsi al maestro Roggeri il certificato di lodevole servizio » ed indi è fatta menzione della votazione avvenuta per schede segrete, e del risultato di cinque voti favorevoli alla domanda del Roggeri e tre contrari;

Che dunque in codesta deliberazione manca una motivazione qualsiasi, anzi neppure vi è attestato che il Consiglio abbia tenuto conto delle *ispezioni fatte alla scuola* ed abbia preso in considerazione il *voto del Consiglio comunale*, come è prescritto dall'art. 7 della legge 19 aprile 1885, nè vi è detto che una discussione qualunque abbia avuto luogo prima del voto, ma solo vi è espresso genericamente essersi « *riesaminati gli atti che si riferiscono alla vertenza* » ed essersi letta, oltre la nota Ministeriale sopraccennata dell'11 febbraio 1892, l'altra del 26 novembre 1891 recante la comunicazione di alcune osservazioni della Commissione consultiva del Ministero a favore del maestro Roggeri;

Che stando così le cose, il Ministero chiamato a pronunciare sul ricorso del comune di Castellaro, avrebbe dovuto dichiarare nulla la deliberazione 19 febbraio 1892 del Consiglio provinciale scolastico di Porto Maurizio per ragioni anche maggiori di quella per cui aveva ritenuto nulla, come mancante di motivazione, la precedente deliberazione 1° agosto 1891 dello stesso Consiglio, nella quale almeno era espresso specificatamente essere stati esaminati il rapporto dell'ispettore scolastico ed il voto del Consiglio comunale, ed essersi fatta una lunga discussione intorno alla convenienza, o non, di attribuire la nomina a vita al maestro Roggeri, che « l'ispettore aveva classificato sulla mediocrità, ed al quale il Comune si era manifestato contrario ».

Omissis. Per tali motivi accoglie il ricorso ed annulla il decreto di cui si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 aprile 1893, n. 140).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Mannini (avv. Sansonetti) — G. P. A. di Lucca — Comune di Vellano e Sansoni (avv. Mari e Termini).

Elezioni amministrative — Omonimi — Indicazioni insufficienti — Giudizio di fatto fondato sull'ambiente elettorale.

A norma del disposto dell'art. 81 della legge comunale e provinciale, non possono ritenersi valide quelle schede, le quali non contengono gli elementi necessari per riconoscere con certezza la persona, a cui il voto deve essere attribuito.

Però la legge non determina quali sono le indicazioni sufficienti, cui l'elettore non debba prescindere per assicurare la validità della sua scheda; ma solamente dichiara col terzo alinea dell'art. 74 che « egli può aggiungere, oltre i nomi dei candidati, la paternità, la professione, il titolo onorifico e gentilizio, il grado accademico e la indicazione di uffici sostenuti ».

Da ciò consegue che nei casi di omonimia il ritenere sufficiente o insufficiente l'indicazione contenuta nella scheda costituisce un giudizio di fatto fondato sull'apprezzamento complesso di tutte le svariatissime circostanze, le quali costituiscono l'ambienté elettorale in un determinato luogo e in un determinato tempo.

Omissis. Certamente i corpi chiamati dalla legge a constatare il risultato della votazione ovvero a pronunziare su di esso, cioè i Seggi elettorali prima, ed i Consigli comunali, le Giunte amministrative ed il Consiglio di Stato poi, non possono e non debbono procedere a questo giudizio di fatto sulla sufficienza delle indicazioni con criterî gratuiti ed arbitrarî, i quali siano evidentemente contrari ai fini della legge, appariscano ispirati da preconcetti e da preoccupazioni in favore o a danno di qualche candidato, e si riassumano in un abusivo esercizio di una legittima facoltà; ma sarebbe irragionevole pretendere, per evitare la possibilità di un abuso, che essi non esercitino la facoltà medesima e facciano violenza alla necessità delle cose. Appena occorre avvertire che se il giudizio sulla sufficienza

dell'indicazione contenuta nella scheda potesse esser fatto senza tener conto, nei giusti limiti, dell'ambiente elettorale, ma prescindendone affatto, si correrebbe rischio di sagrificare la sostanza alla forma, e di trascurare la volontà degli elettori proprio nei casi, nei quali più merita di essere rispettata, perchè è ovvio che tanto meno l'elettore si preoccupi di possibili dubbi e cerchi di escluderli con tutte le indicazioni consentite dall'art. 74 quanto più ha coscienza delle qualità, che a suo avviso rendono degno del mandato il proprio candidato, del favore di cui lo circonda la pubblica opinione, e del presunto consenso di un numero più o meno grande di elettori nella stessa scelta. Le accennate considerazioni fanno apparire ben naturale che questa Sezione in altre decisioni ricordate dal resistente, senza punto confessare in tesi generale che dalla scheda debba risultare con certezza quale sia la persona designata, ha ritenuto che questa certezza potesse essere legittimamente acquistata nei casi di omonimia, quando con savio e retto apprezzamento di tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona escludesse assolutamente qualunque dubbio sulla identità del candidato preferito dagli elettori (1).

Attesochè nel caso attuale la Giunta amministrativa di Lucca ha ritenuto, in conformità di quanto erasi precedentemente giudicato dal Consiglio comunale di Vellano, che le 83 schede contenenti il nome di Sansoni Giuseppe non fossero colpite dalla disposizione del ricordato alinea dell'art. 81, perchè, sebbene nella lista elettorale fossero iscritti due Sansoni Giuseppe, non poteva dubitarsi che gli elettori avessero inteso di votare per il Sansoni Giuseppe di Bartolomeo, già proclamato consigliere comunale. Ha creduto escluso ogni dubbio da queste ragioni: che solamente il detto Sansoni figurava nell'elenco speciale della frazione, della cui elezione si trattava, che doveva presumersi l'intenzione degli elettori della medesima di scegliere da esso elenco il loro rappresentante, che notoria ed accetta a questi elettori era la candidatura del Sansoni di Bartolomeo, che affatto sconosciuto ad essi era l'altro Sansoni del fu Arcangelo, che il Consiglio comunale era il supremo

(1) Riscontrinsi le decisioni, come dalle indicazioni fornite dagl'indici della *Giustizia Amministrativa* — Ann. I, II e III, P. I, sotto i titoli: *Elezioni amministrative, Omonimi,* ecc.

interprete della pubblica opinione, ed infine che molti elettori avevano dopo la votazione dichiarato di aver inteso di votare per il Sansoni di Bartolomeo. Certo di questa ultima ragione non è il caso di tenere alcun conto, essendo evidente, senza bisogno di dimostrarlo, che la dichiarazione fatta dagli elettori quando già era seguita la votazione, come non poteva compromettere, così non era atta a favorire in modo alcuno la validità delle loro schede. È anche certo che ciascuna delle altre ragioni considerata isolatamente non giustificherebbe il giudizio della G. P. A.; ma non potrebbe negarsi che tutte insieme, riescono a spiegare quanto basta il detto giudizio ed obbligano a ritenere, almeno fino a quando non fosse provato il contrario, che effettivamente nel caso non poteva dirsi deficiente l'indicazione della persona contenuta nelle schede. Ora non solamente non è stata dal ricorrente addotta e provata in questa sede alcuna circostanza, la quale debba indurre a ritenere il contrario; ma si aggiunge che la sufficienza della indicazione si presenta confortata dal conforme giudizio del Consiglio comunale e della G. P. A., che non sono interpetri supremi *della pubblica opinione*, come impropriamente è stato detto dal Consiglio comunale, ma senza dubbio si trovano meglio in grado, quali corpi locali, di giudicare secondo verità e secondo giustizia.

Attesochè per l'art. 50 del regolamento 17 ottobre 1889, n. 6516 la parte soccombente è condannata nelle spese.

Per questi motivi la Sezione IV rigetta il ricorso e condanna il ricorrente nelle spese, da liquidarsi dal consigliere relatore.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 aprile 1893, n. 134).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Sandoni (avv. Franceschini) — Ministero della pubblica istruzione.

Studente ginnasiale — Esami dati in Ginnasio diverso — Se validi per la riammissione nel primo Ginnasio — Autorizzazione del Provveditore.

Gli esami di promozione superati da un alunno in un Ginnasio governativo diverso da quello nel quale egli abbia fatto gli studii, senza che vi sia stato autorizzato

dal Provveditore, non possono valergli per essere ammesso nel Ginnasio medesimo.

Un semplice biglietto di presentazione del Provveditore non può tener luogo di regolare autorizzazione.

Omissis. Attesochè gli articoli 55, 77, 90 e 91 del regolamento 24 settembre 1889 per i ginnasi e i licei, di cui il ricorrente lamenta la violazione, costituiscono un sistema organico di disposizioni da cui apparisce, che gli esami di promozione debbono sostenersi a fin d'anno in quell'istituto governativo, al quale l'alunno fu iscritto nel corso dell'anno stesso come studente: e solo per comprovate ragioni di famiglia coll'autorizzazione del provveditore agli studi, possono gli alunni iscritti in ginnasi o licei governativi presentarsi in un ginnasio o liceo diverso e ciò ragionevolmente, perchè altrimenti si renderebbero inutili tutte le disposizioni che il regolamento stesso ha sanzionate negli articoli 54, 59 ed in altri ancora, per mantenere la disciplina nelle scuole ed assicurare il regolar profitto degli studi, constatato dalle medie bimestrali e annuali, che servono in ultimo a determinare l'ammissione agli esami.

Che per quanto riguarda in particolare l'articolo 91 dove è stabilito, che gli esami superati felicemente in un ginnasio danno diritto all'ammissione nella classe immediatamente superiore in qualsiasi altro ginnasio, è chiaro che con queste parole il regolamento si riferisce agli esami subìti regolarmente non con violazione delle succitate disposizioni, della quale regolarità, quando manchi un'esplicita approvazione superiore, se può essere giudice l'autorità scolastica dell'istituto nel quale l'alunno si presenta a subire gli esami, non può non essere con pari diritto giudice l'autorità di quell'istituto nel quale l'alunno vuole essere poi riammesso facendo valere l'attestato dell'esame superato, imperocchè per la disciplina scolastica interessi direttamente a costui il sapere se l'alunno che studiò nell'istituto, e poi si presenta in un altro per subire gli esami di promozione, ottenne l'ammissione agli esami, e la promozione in modo regolare.

Che perciò anche senza bisogno di annullamento dell'esame a tenore dell'articolo 90 del regolamento il direttore dell'istituto bolognese, e l'autorità comunale e scolastica da cui dipende, poterono ricusare ad Alberto Sandoni

che chiedeva di essere riammesso nel ginnasio di Bologna, il beneficio di una promozione conseguita in virtù di un esame, che a tale effetto non appariva regolare. Mentre la conseguita promozione può essere valevole per altri istituti.

Che il ricorrente invoca pure con poca opportunità l'art. 11 del R. Decreto 3 novembre 1877, come quello che è estraneo alla materia, e non impartisce al Consiglio provinciale scolastico l'autorità e l'obbligo di annullare gli esami subiti irregolarmente.

Che nemmeno gli giova di aver provato con i certificati di notorietà, come egli si presentasse al direttore del ginnasio di Imola con un biglietto del regio provveditore agli studi: perchè un biglietto di presentazione non equivale all'autorizzazione a subire esami come quella che dovrebbe essere impartita in modo ufficiale. Oltrechè un semplice biglietto di presentazione ha un significato dubbio, e non potè certo, nel caso, aver quello di un'autorizzazione agli esami, quando si osserva che il provveditore nega assolutamente di aver dato e di aver potuto dare siffatta autorizzazione.

Che tuttociò dimostra soltanto la buona fede del ricorrente; la quale può esser confortata anche dal precedente che allega a riguardo dell'altro suo figlio, sebbene tal precedente non sia assolutamente provato, ma nè la buona fede, nè un precedente irregolare servono per autorizzare un principio che è contrario ai regolamenti; e soprattutto non può esser fondamento ad un ricorso contro un provvedimento ministeriale, che apparisce emanato in conformità dei regolamenti medesimi.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 aprile 1893, n. 136).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Deputazione provinciale di Bologna (avv. Lupacchioli) — Ministero dell'Interno, Deputazione provinciale di Modena e Manicomio di San Lazzaro in Reggio Emilia.

Istituzione di domicilio di soccorso — Doppio scopo della legge Applicabilità delle norme anche ai mentecatti.

Doppio è lo scopo che il legislatore si prefisse colla istituzione del domicilio di soccorso: primo, stabilire quando un povero debba dirsi appartenente ad un Comune per aver diritto ad invocarvi la pubblica carità;

secondo, determinare quali Comuni e quali Provincie sono tenute al rimborso delle spese relative quando queste siano obbligatorie per gli uni o per le altre (1).

Tali norme sul domicilio di soccorso sono applicabili anche alle spese pel mantenimento dei mentecatti poveri della provincia di cui al capov. 10 dell'art. 203 della legge com. e prov. (2).

Attesochè la nuova legge 17 luglio 1890, n. 6972, nell'intento di regolare la materia tutta relativa alla pubblica beneficenza, consacra in un capo apposito (il VII) che intitola « Del domicilio di soccorso » le norme per determinare l'appartenenza di un individuo piuttosto ad uno che ad un altro Comune nei casi in cui siffatta appartenenza induce l'obbligo del soccorso per parte della Congregazione di Carità e delle altre istituzioni di un Comune o di una frazione di esso.

E per sottacere di quanto non ha diretta attinenza colla contestazione attuale, indica all'art. 72 siccome gradatamente prevalenti secondo l'ordine numerico:

1° La dimora oltre quinquennale non interrotta in un Comune;

2° Il domicilio d'origine senza riguardo alla legittimità della nascita.

Indi dopo di aver negli articoli 73 e 74 dettate prescrizioni di dettaglio intorno al domicilio dei minori e delle donne maritate, nonchè sui requisiti di fatto da cui può dipendere la interruzione o la efficacia della dimora per far perdere od acquistare il domicilio di soccorso, nel successivo art. 75 dispone testualmente così:

« Le norme stabilite nei precedenti articoli si applicano in tutti i casi nei quali i Comuni, le Provincie ed altri istituti locali sieno obbligati a rimborsare spese di soccorso, di assistenza e di spedalità. »

Attesochè dall'assieme delle richiamate disposizioni apparisce a fior di evidenza come doppio sia lo scopo che il

(1-2) Con decisione *19 maggio 1893 n. 184, Comune di Conegliano* e *G. P. A. di Treviso,* fu ritenuto che sebbene per l'art. 72 Legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza il domicilio di soccorso è costituito dalla dimora per oltre 5 anni in un Comune senza notevoli interruzioni, pure anche la durata di undici mesi passati altrove, può non interrompere la decorrenza del periodo utile per l'acquisto del domicilio di soccorso.

legislatore si prefisse coll'istituto del domicilio di soccorso; e cioè: 1° stabilire quando un povero debba dirsi appartenere ad un Comune per aver diritto ad invocarvi con prevalenza la pubblica carità e beneficenza della Congregazione di Carità e delle altre locali istituzioni di beneficenza; 2° di determinare quali Comuni e Provincie siano obbligati a rimborsare quelle spese di assistenza che la legge abbia dichiarate obbligatorie per gli uni e per le altre.

Volle insomma la legge in questo particolare argomento del soccorso obbligatorio prender bensì a base il domicilio rispetto ai poveri nati nel regno, ma regolarlo con particolari norme più adatte che non quelle concernenti il domicilio civile, e dalle quali anche l'anteriore giurisprudenza tanto amministrativa che giudiziaria si era specialmente in tema di mentecatti discostata con pronunciati vari e non sempre uniformi.

Del resto il contesto dell'intiero Capo VII di essa legge e l'ampiezza dei termini in cui le riferite disposizioni si trovano formulate basterebbero di per sè sole a dimostrare come le disposizioni medesime si debbano intendere applicabili *in tutti* indistintamente *i casi* nei quali i Comuni e *le Provincie* sieno obbligati a rimborsare spese di soccorso, di assistenza e di spedalità senza che nulla autorizzi a distinguere se codeste obbligazioni di soccorrere, assistere e ricoverare negli ospedali derivi piuttosto da una che da altra causa pia. Il preciso testo della legge secondo il naturale significato delle parole e l'intenzione del legislatore non richiede altro tranne che si tratti di carità da essa imposta per farsi luogo alla applicabilità delle generali norme all'uopo stabilite.

Anzi eziandio l'economia generale della legge, si ribella a qualsiasi distinzione giacchè del domicilio di soccorso essa tratta in un capo apposito, prima di aver tenuto parola delle speciali obbligazioni di beneficenza imposte da essa in successivi articoli di capi diversi, ed in luogo di usar qualche espressione ristrettiva per limitare le disposizioni sul domicilio di soccorso agli or detti oneri di beneficenza da essa con particolari proporzioni imposte, usa per contro la espressione amplissima che figura nel detto articolo 75 per estendere *le norme stabilite nei precedenti articoli a tutti i casi nei quali e Comuni e Provincie ed altri istituti*

sieno obbligati a rimborsare le spese di soccorso, di assistenza e di spedalità.

Quindi a meno di sostenere che non costituiscono spese di soccorso, di assistenza e di spedalità quelle occorrenti per ritirarvi ed assistervi un mentecatto, è giuocoforza conchiudere che eziandio ad esse sono applicabili le norme del domicilio di soccorso.

E che la cosa sia realmente così emerge vieppiù manifesto facendo ricorso ai precedenti parlamentari, i quali prepararono le disposizioni legislative che ora si tratta di interpretare, senza aver dato luogo alla menoma contestazione in proposito.

Si legge infatti nella relazione ministeriale presentata alla Camera dei deputati il 18 febbraio 1889:

« Seguendo l'esempio delle legislazioni straniere, e tenendo conto delle condizioni nazionali, proponemmo norme speciali che saranno spiegate nella sede opportuna. Soltanto qui notiamo che una volta disciplinata la natura del soccorso era necessità — salve le disposizioni meramente transitorie — applicare le stesse discipline per tutti i casi: spese di spedalità, spese per il ricovero dei mendicanti, dei mentecatti, ecc. La ragione di decidere è la stessa e non sarebbe dicevole obbligare con tante distinzioni gli amministratori degli istituti di beneficenza, dei Comuni, e delle Provincie, a far per ogni caso ricerche spesso assai laboriose ».

L'identico concetto viene in modo ancor più accentuato ribadito in altro brano della stessa relazione formulato testualmente così:

« Se il domicilio di soccorso ha oggi principalmente importanza per determinare il rimborso delle spese di beneficenza obbligatoria, ci pare che il criterio dovesse essere unico per tutti i casi. Che altrimenti tante specie di carità legale e tanti sistemi diversi, avrebbero portato sovente a complicanze. Quindi per il rimborso delle spese, per il ricovero dei mendicanti, per i mentecatti, ecc., si adopreranno gli stessi criteri in deroga ad ogni legge precedente, compresa quella ultima sulla sicurezza pubblica ».

E nel medesimo senso si esprimeva il relatore della legge nella seduta 13 dicembre 1889 della Camera elettiva parlando così:

« Dunque per tutto quanto il sistema della beneficenza

obbligatoria e per tutto quanto il sistema dei rimborsi di spese, di soccorso e di assistenza, una sola deve essere la norma regolante, il domicilio di soccorso. Tutti comprendono quali difficili ricerche dovrebbero fare i Comuni, le Congregazioni di carità, le Provincie, se per ogni specie di soccorso si dovessero adoperare tante norme e tanti criteri diversi. No: una sola deve essere la regola, e il presidente del Consiglio acconsenti che tale regola venisse applicata anche alle disposizioni dell'ultima legge concernente la pubblica sicurezza ».

È notevole ancora che le disposizioni degli articoli 71, 72, 73, 74 e 75 concernenti il domicilio di soccorso non diedero luogo nè a contrasti, nè a semplici osservazioni od emendamenti qualsiansi neppure dinanzi al Senato.

Giova per ultimo aggiungere a suggello di dimostrazione che nei riflessi delle Provincie le spese di beneficenza obbligatorie, rispetto alle quali la questione possa aver luogo sono precisamente ed esclusivamente quelle occorrenti per il mantenimento dei malati poveri di ciascuna di esse, cosicchè ammessa la contraria interpretazione, diventerebbero uno stridente non senso le ripetute disposizioni dell'art. 75 in quanto contengono preciso ed espresso richiamo anche alle Provincie.

Attesochè tutti i premessi rilievi conducono alla conclusione che non reggono le violazioni di legge lamentate dalla parte ricorrente in base a principii di giurisprudenza che si devono intendere derogati dalle esplicite disposizioni in senso contrario della legge nuova, principii dai quali pur questo Collegio ritiene di dover deflettere dopo un più maturo esame della questione.

Per questi motivi respinge il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 marzo 1893, n. 129).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Bollati (avv. Cappa e Sciolla) — G. P. A. di Cuneo e Segre (avv. Pivano).

Elezioni amministrative — Omonimi — Identificazione del candidato — Circostanze speciali — Giurisprudenza delle elezioni politiche.

La massima stabilita dalla Sezione IV, che cioè la

intenzione dei votanti nella designazione dei candidati non possa desumersi da circostanze estrinseche alle schede, non va intesa ed applicata in modo assoluto, talvolta potendo e dovendo, la identificazione del candidato, ritenersi eccezionalmente determinata da fatti e circostanze speciali (1).

La giurisprudenza adottata nelle elezioni politiche, non si può ragionevolmente invocare per le elezioni amministrative (2).

Attesochè il ricorso si fondi principalmente sulla massima più volte sancita da questa Sezione che la intenzione dei votanti nella designazione dei candidati non possa desumersi da circostanze estrinseche alle schede, giova innanzi tutto osservare che una tale massima non è stata, nè poteva essere applicata da questa Sezione in tutti i casi sottoposti alla sua cognizione. Imperocchè se per regola generale e per la rigorosa ed esatta osservanza della legge è necessario che, essendovi due candidati aventi lo stesso nome e cognome, gli eletttori aggiungano la paternità od altra qualità che serva a manifestare chiaramente la loro volontà, eccezionalmente la identificazione del candidato può e deve ritenersi determinata da speciali circostanze di fatto.

Nel caso concreto sopra 292 voti dati al signor Segre Salvatore, industriale fabbricante di acque gazose, ed a lui attribuiti dall'ufficio elettorale definitivo e dal Consiglio comunale di Saluzzo, si trovarono solamente 38 schede col nome Segre Salvatore senz'altra indicazione. Ora non si può dire meritevole di censura la decisione con la quale la G. P. A. di Cuneo, uniformandosi al parere dell'ufficio elettorale e del Consiglio comunale, ritenne che quelle schede dovessero attribuirsi al detto Segre Salvatore industriale. E ciò, non perchè l'omonimo ingegnere Segre Salvatore

(1-2) Con decisione *5 maggio 1893 n. 172, Romano e G. P. A. di Palermo* si dichiarò doversi la decisione della G. P. A. intendere nel senso che il vero eletto fosse l'elettore iscritto nelle liste elettorali amministrative e non un omonimo.

Con altra decisione *23 febbraio 1893 n. 86, Vespa e G. P. A. di Aquila,* la IV Sezione rivocò una decisione della G. P. A. in quanto ritenne valida la scheda contrassegnata con due file di numeri scritti a matita sul dorso della medesima.

fosse da più tempo assente da Saluzzo, non per la dichiarazione con cui il padre dello stesso ingegnere assicurava che il figliuolo non era fra i candidati al Consiglio comunale; ma perchè, com'ebbe ad osservare la Giunta provinciale, fra parecchie centinaia di schede non se ne riscontrò alcuna portante il nome di Segre Salvatore colla indicazione della qualità d'ingegnere industriale, e perchè fu evidentemente provato che la sola candidatura nota era quella di Segre Salvatore fabbricante di acque gazose.

È indubitato che nelle elezioni amministrative non si può ragionevolmente invocare la giurisprudenza adottata dalla Camera dei deputati nelle elezioni politiche; perchè nelle elezioni amministrative che si fanno con minore solennità e con minore pubblicità, non sarebbe spesso valido l'argomento della notorietà per far ritenere che la scheda debba attribuirsi all'uno piuttosto che all'altro degli omonimi. Nella fattispecie però la notorietà è non solo asserita, ma provata, perchè dagli atti risulta che nel manifesto dei candidati proposti dalla Società degli esercenti, nelle liste dei candidati messe a stampa nei giorni precedenti alle elezioni figurava il nome di Segre Salvatore fabbricante di acque gazose, e in varii numeri del giornale la *Gazzetta di Saluzzo* pubblicati dal 27 giugno al 9 luglio 1891 si raccomandava la candidatura dello stesso Segre, il quale nello stesso giornale ringraziava gli elettori del mandato che gli avevano conferito. D'altra parte è da osservare che contro l'operato dell'ufficio elettorale, del Consiglio comunale e della G. P. A. non vi fu altro reclamo all'infuori di questo prodotto dall'interessato Bollati Bartolomeo.

Per questi motivi, la Sezione IV pronunziando sul ricorso di Bollati Bartolomeo contro la decisione della G. P. A. di Cuneo del 24 ottobre 1892, lo rigetta.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 marzo 1893, n. 125).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Stea (avv. Sansonetti) — Prefetto di Lecce e Comune di Casarano.

Medico condotto — Sospensione deliberata dal Consiglio comunale — Se contro il provvedimento di conferma del Prefetto si possa ricorrere direttamente alla Sezione IV.

È irricevibile il ricorso proposto dal medico condotto

alla Sezione IV, contro il provvedimento del prefetto che abbia mantenuta la di lui sospensione inflittagli dal Consiglio comunale, e ciò pel motivo che tale provvedimento sia stato esso pronunziato dal prefetto in base alla legge sulla tutela della sanità pubblica, sia in forza della legge comunale e provinciale, non ha carattere di provvedimento definitivo, essendo dall'una e dall'altra legge prescritto innanzi tutto il ricorso in via gerarchica amministrativa (1).

Attesochè ad eccezione dei casi pei quali la legge prescrive diversamente, non è dato ricorso alla IV Sezione, se non contro il provvedimento definitivo, emanato in sede amministrativa, sul ricorso presentato in via gerarchica.

Attesochè il ricorrente D. Filippo Stea attribuisce il carattere di definitivo al provvedimento comunicatogli con atto 26 maggio 1892 dal messo comunale col quale il prefetto si uniformava al parere 2 aprile detto anno in merito ai ricorsi prodotti contro la sospensione inflittagli colle mentovate deliberazioni del Consiglio comunale di Casarano, e mantenendola limitatamente al periodo di soli giorni 30, ma in questo assunto esso non apparirebbe assistito dalla legge.

O si consideri infatti la deliberazione del prefetto come provocata ed intervenuta a mente dell'ultima parte della disposizione dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888 sulla tutela della sanità pubblica, per essere il D. Stea, quando fu colpito dalla sospensione, già entrato in quel periodo al quale la legge attribuisce la stabilità, locchè ora si pone per mero supposto, e lo stesso art. 16 riserba contro la deliberazione del prefetto il ricorso al ministro dell'interno, e con ciò non può ammettersi il carattere definitivo a quel provvedimento che ora si vuole impugnare davanti alla sede contenziosa.

O si considera quel provvedimento, per non avere an-

(1) In ordine al provvedimento definitivo, vedi le diverse decisioni pronunziate dalla Sezione IV e pubblicate dalla *Giustizia Amministrativa*, come dagl'Indici della Raccolta.

Con decisione *28 aprile 1893, n. 161, Comune di Mineo* e *Prefetto di Catania*, si è ritenuto che la nomina dell'ufficiale sanitario debba essere fatta dal Prefetto sulla proposta del Consiglio comunale. Il Prefetto può quindi non accogliere la proposta, ma non può sostituirsi al Consiglio comunale procedendo alla nomina all'infuori di esso.

cora il D. Stea raggiunta la condizione di stabilità, come dato nella forma di quelle attribuzioni che i prefetti ritraggono dalle disposizioni generali della legge comunale e provinciale, senza vedere ora, se legittimamente il D. Stea avesse potuto rivolgersi al prefetto co' suoi gravami contro misure disciplinari prese a suo riguardo dal Consiglio comunale anzichè alla G. P. A. a mente del disposto dell'articolo 1 della legge 1 maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa, e in questo caso basterà richiamare la disposizione pure generale dell'art. 270 di detta legge, alla quale il D. Stea non avrebbe punto ottemperato prima d'interporre ricorso alla IV Sezione.

Attesochè mancando una delle ragioni precipue, senza le quali il ricorso non può avere ingresso in questa sede, ogni esame dei motivi dedotti nel ricorso diventa superfluo, ed il ricorso non può che essere dichiarato inammissibile a dettame del detto art. 28 della legge sul Consiglio di Stato. Però niuna statuizione occorre riguardo alle spese per difetto di comparsa e di domanda da parte del Comune intimato.

Per questi motivi dichiara irricevibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 marzo 1893, n. 106).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Comune di Milazzo (avv. Tutino) — Bonaccorsi, Marullo e Onorati-Ryola (avv. Sansonetti) e G. P. A. di Messina.

Ricorso contenzioso alla G. P. A. — Ricorso gerarchico alla G. P. A. od al Prefetto — « Electa una via non datur recursus ad alteram » — Applicabilità di questa massima — Autorità gerarchica o tutoria della G. P. A. — Competenza contenziosa della stessa — Procedimento innanzi la G. P. A. — Divieto di variare l'azione — Attribuzioni della Giunta — Usurpazione del Sindaco — Eccesso di potere.

È sempre ammessibile un ricorso alla G. P. A. in via contenziosa, sebbene siasi erroneamente già prodotto altro ricorso alla stessa, od al Prefetto in via gerarchica.

La massima scelta una via non è dato ricorrere all'altra, *ha luogo soltanto quando l'una e l'altra sono egualmente esperibili e sono egualmente competenti le autorità a cui si può ricorrere.*

La G. P. A. non è autorità gerarchica o tutoria se non rispetto alle deliberazioni tassativamente indicate negli articoli 166, 167 e 168 della legge com. e prov., per ogni altra deliberazione non ha competenza che in via contenziosa per le materie indicate dalla legge 1° maggio 1890.

Un ricorso alla G. P. A. come autorità tutoria dovendosi considerare come nullo e non avvenuto non può nuocere allo esperimento di un ricorso contenzioso avanti la stessa G. P. A.

Non è vietato nel procedimento sommario siccome è quello che si usa presso la G. P. A. di ampliare la difesa, ma soltanto di variare l'azione.

L'attribuzione che appartiene alla Giunta di fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie non può essere usurpata dal Sindaco senza eccesso di potere.

Alla G. P. A in sede di tutela non spetta il potere di annullare una deliberazione consiliare; deve unicamente dare o ricusare la sua approvazione; può annullarla invece in sede contenziosa, investita com'è del potere giurisdizionale.

Attesochè le questioni dalle quali dipende la risoluzione dell'attuale ricorso del comune di Milazzo si riducono alle seguenti:

I. Era ammissibile avanti la Giunta provinciale di Messina il ricorso degli impiegati comunali di Milazzo: Luigi Onorati-Ryolo, Ettore Marullo e Paolo Bonaccorsi?

II. Nel caso affermativo, era ammissibile in specie il mezzo di annullamento dai ricorrenti dedotto soltanto all'udienza di spedizione della causa?

III. Ove sì, esisteva realmente la illegalità dell'adunanza, nella quale fu presa la deliberazione consiliare impugnata?

Poteva la Giunta amministrativa riconoscere cotesta illegalità e annullare come conseguenza la deliberazione stessa.

IV. Che deve dirsi in conclusione del ricorso prodotto dal comune di Milazzo, e che delle spese del presente giudizio?

Sulla prima questione. — Attesochè il comune ricorrente sostenga che il ricorso dei tre impiegati licenziati Ma-

rullo, Bonaccorsi e Ryolo proposto avanti la G. P. A. *in via contenziosa* doveva dichiararsi inammissibile pel disposto degli articoli 3 della legge 1° maggio 1890 e 4 del relativo regolamento, in quanto che i primi due impiegati avevano precedentemente sperimentato il ricorso in via gerarchica avanti il prefetto di Messina, e successivamente tutti e tre quello del ricorso in via parimenti gerarchica avanti la stessa G. P. A. per le quali risultanze il Comune afferma che la decisione impugnata ha violati gli articoli surriferiti.

Attesochè tale assunto non abbia fondamento: imperocchè allora soltanto, scelta una via non è dato ricorrere all'altra, quando l'una e l'altra sono legalmente esperibili, e sono ugualmente competenti le autorità a cui si può ricorrere. Nel caso concreto il prefetto poteva annullare la deliberazione del Consiglio comunale di Milazzo in virtù del potere di vigilanza di cui è investito per l'art. 162 della legge comunale e provinciale, ma non mai come autorità gerarchica; quindi il ricorso prodotto dagli impiegati Marullo e Bonaccorsi non era nè poteva essere considerato che come una denunzia, quale è nella facoltà di ogni cittadino di proporre ancorchè non interessato, ed è fuori di ogni dubbio che il prefetto è libero di pronunziare come non di emettere alcuna pronunzia sulla denunzia medesima.

Atteso, quanto al ricorso prodotto da tutti e tre i predetti impiegati licenziati avanti la G. P. A. in sede di tutela che neppur esso poteva aversi come ricorso prodotto in via gerarchica avanti un'autorità competente, dappoichè la G. P. A. non è autorità gerarchica o tutoria se non rispetto alle deliberazioni tassativamente determinate dagli articoli 166, 167 e 168 della legge comunale e provinciale; per ogni altra deliberazione non ha alcuna competenza, o l'ha unicamente in via contenziosa per le materie espressamente indicate dalla legge 1° maggio 1890.

Attesochè conseguentemente il ricorso dai predetti impiegati prodotto alla G. P. A. come autorità tutoria dovendosi considerare come nullo e non avvenuto, non poteva nuocere ai ricorrenti per sperimentare la via contenziosa avanti la stessa G. P. A. siccome in effetto sperimentarono nei modi e termini di legge.

Sulla seconda questione. — Attesochè il Comune ricorrente assume in secondo luogo che la G. P. A. non po-

teva nè doveva attendere il mezzo dedotto sull'illegalità della adunanza consiliare del 18 dicembre 1891 perchè era domanda nuova, cioè elevata soltanto all'udienza di spedizione della causa, mentre avrebbe dovuto notificarsi al Comune in tempo debito.

Atteso, rispetto a tale assunto del ricorrente, che occorre premettere in fatto, come resulta letteralmente dalla decisione impugnata, nè è contradetto, che il primo dei mezzi addotti dai ricorrenti all'udienza di spedizione per lo annullamento della deliberazione consiliare di licenziamento, fu quello di essere stata essa presa in adunanza illegale, pel motivo che il giorno della medesima era stato fissato dal sindaco anzichè dalla Giunta municipale; e che inoltre non era controverso che realmente il sindaco e non la Giunta avesse fissato il giorno dell'adunanza summentovata.

Attesochè ciò ritenuto in fatto non sia arduo il vedere che questo assunto del Comune di Milazzo non ha miglior fondamento del precedente: imperocchè non trattavasi di una domanda nuova, ma di un nuovo mezzo per conseguire un solo e medesimo fine voluto dai ricorrenti quale era l'annullamento della deliberazione impugnata; che cotesto nuovo mezzo niente altro costituiva che una nullità esaminabile anche di uffizi della G. P. A., una questione di puro diritto, che non richiedeva alcuna lunga indagine da doverne essere il Comune informato precedentemente; e che in fine è ovvio non essere vietato nel procedimento sommario, siccome è quello che si usa avanti la G. P. A., di ampliare i mezzi di difesa, ma soltanto di variare l'azione intentata.

Sulla terza questione. — Attesochè dimostrato che il mezzo di nullità dedotto dai ricorrenti all'udienza di spedizione era ammissibile, resta non meno facile il dimostrare la giuridica sussistenza della dedotta nullità. Infatti l'articolo 117 dichiara espressamente che appartiene alla Giunta il fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le *convocazioni straordinarie* del Consiglio comunale. È questa un'attribuzione di funzioni fatta dalla legge, e che non può essere usurpata dal sindaco senza eccesso di potere e violazione delle disposizioni della legge stessa. Solamente l'osservanza di cotesto disposto costituisce nei consiglieri l'obbligo d'intervenire alle adunanze del Consiglio, e rende legale la relativa convocazione. Nè si obietti che intervenendo i consiglieri componenti la Giunta, la illegalità

rimane sanata: perocchè quei consiglieri non intervengono come corpo amministrativo, sibbene come singoli componenti il Consiglio, e se la Giunta non potrebbe renunziare ad una funzione a lei esclusivamente attribuita dalla legge, molto meno potrebbero rinunziarci i singoli consiglieri che la compongono.

Attesochè il ricorrente a dimostrare la legalità della fissazione del giorno fatta dal sindaco, alleghi l'art. 103 della legge stessa, il quale dispone: « Il Consiglio comunale « può riunirsi straordinariamente o per determinazione del « sindaco o per deliberazione della Giunta o per domanda « di una terza parte dei consiglieri ».

Ma ognuno vede che non lieve differenza passa fra il determinare, il deliberare, il domandare una riunione straordinaria, e il fissare il giorno nel quale la riunione deve aver luogo. Non potrebbe essere nell'arbitrio del sindaco la scelta del giorno senza gravi inconvenienti; essa deve dipendere da un'autorità che offra le maggiori garanzie pei consiglieri e per il pubblico intorno all'opportunità del giorno per la convocazione, e siffatta garanzia la legge l'ha posta espressamente nella determinazione del giorno da farsi dalla Giunta, nè senza aperta contraddizione del legislatore potrebbe interpretarsi l'art. 103 nel senso che anche la fissazione del giorno per le adunanze fosse nei poteri del sindaco.

Attesochè dovendosi quindi ritenere illegale l'adunanza di cui si tratta, ne discende la nullità di pieno diritto della deliberazione in essa presa, e della quale è disputa.

Attesochè il ricorrente non si arresti qui; ma impugni che la G. P. A. avesse potere di conoscere dell'illegalità dell'adunanza consiliare del 18 dicembre 1891, e di annullare la relativa deliberazione, affermando che il potere di annullare una deliberazione spetta esclusivamente al prefetto o al Governo del Re.

Attesochè con questo ultimo assunto la difesa del Comune confonde due istituti essenzialmente diversi, la G. P. A. cioè in sede di tutela, e la G. P. A. in sede contenziosa. Certamente alla G. P. A. in sede di tutela non spetta il potere di annullare una deliberazione comunale, ma deve unicamente dare o ricusare la sua approvazione.

Però non è meno certo che in sede contenziosa essa è investita di tutti i poteri che riescono al fine di rendere giustizia, e quindi anche di quello di annullare una delibe-

razione del Consiglio comunale perchè presa in adunanza illegale.

Sulla quarta questione. — Attesochè per le considerazioni tutte fin qui fatte resulti manifesto come il ricorso del comune di Milazzo non abbia alcun fondamento in ragione, e debba quindi essere respinto.

Atteso, rispotto alle spese, che seguendo queste la soccombenza, nè essendo dubbio che il Comune ricorrente sta in giudizio in figura di parte interessata, deve il medesimo essere condannato a rifonderle alle parti resistenti, che ne hanno fatta espressa domanda.

Per questi motivi la Sezione IV rigetta.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 marzo 1893, n. 122).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

De Peruta e Sciulli (avv. Pappacena, Angeloni e Porto) — G. P. A. di Benevento.

Consigliere provinciale — Se eleggibile l'erede del cauzionante dell'esattore — Ricorso alla Sezione IV contro la relativa deliberazione del Consiglio provinciale — A chi debba essere notificato.

Non solo il cauzionante dell'esattore, ma anche l'erede di esso sia in tale qualità, sia come usufruttuario del fondo ipotecato a garanzia della gestione, è ineleggibile a consigliere provinciale.

Annullando la impugnata deliberazione del Consiglio provinciale, la Sezione IV non può per altro procedere a proclamazione (1).

È infondata la eccezione d'irricevibilità del ricorso alla Sezione IV, perchè notificata al Presidente del Consiglio provinciale, piuttostochè a quello della Deputazione provinciale.

Attesochè l'ineleggibilità del contro ricorrente Pietro Rainone nasce dal penultimo capoverso dell'articolo 191 della legge provinciale. Vi è disposto che non sono eleggibili a consiglieri provinciali *coloro che direttamente o indirettamente hanno parte* in servizi o esazioni di diritti che

(1) Giurisprudenza costante.

interessano la Provincia. Ora mentre non potrebbe dubitarsi che l'esazione delle imposte dirette interessi la Provincia, nemmeno si può fondatamente impugnare che il cav. Pietro Rainone nella duplice qualità di erede del fratello cauzionante ed investito dell'usufrutto sul fondo ipotecato a cauzione del servizio di esattoria, ha parte per lo meno indiretta nell'esercizio medesimo; essendo in detta qualità intervenuto nel contratto per garantire l'obbligazione assunta dall'esattore, e avendo resa possibile l'assunzione dell'esattoria.

Che la qualità di partecipante al contratto nel cauzionante dell'esattore è stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato e da altre decisioni di questa Sezione: non può non applicarsi anche all'erede del cauzionante ed usufruttuario del fondo ipotecato, come quello che nella prima qualità rappresenta il cauzionante, e nella seconda ha tutto l'interesse della gestione dell'esattore, per la quale trovasi esposto alla vendita del fondo con perdita dell'usufrutto.

Che, infine, la circostanza di non aver ancora domandato l'inventario dei beni ereditari può ritardargli l'esercizio del diritto d'usufruttuario, ma non lo priva del diritto medesimo e molto meno della qualità di erede del fratello cauzionante.

Attesochè pertanto il ricorso non è meritevole di accoglimento, e l'impugnata deliberazione deve essere annullata: ma non può la Sezione per altro procedere a proclamazione alcuna perchè investita del ricorso, non ai termini della legge comunale, ma dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato.

Attesochè a contrastare l'accoglimento del ricorso non può valere la eccezione proposta dal controricorrente, per impugnare la ricevibilità del ricorso. È vero che il ricorso fu notificato al presidente del Consiglio provinciale, e non a quello della Deputazione provinciale, che per legge è incaricato di rappresentare il Consiglio nell'interesse delle sessioni del medesimo, e che, sempre, ha la rappresentanza del Consiglio in giudizio: ma non è meno vero, che per gli articoli 30 della legge 2 giugno 1889, testo unico sul Consiglio di Stato e 6 del regolamento per la procedura da seguirsi innanzi alla Sezione IV del Consiglio di Stato, la notificazione del ricorso deve esser fatta all'autorità dalla quale è

emanato l'atto o il provvedimento impugnato, e ciò basta per la legalità del procedimento e la ricevibilità del ricorso, restando a carico del presidente del Consiglio provinciale di dare le necessarie comunicazioni e provvedimenti, affinchè la rappresentanza provinciale possa, volendolo, comparire innanzi alla Sezione IV e dedurre le sue ragioni.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla la deliberazione del Consiglio provinciale, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1893, n. 170).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Viscione, Mauriello e Clementi (avv. Summonte) — Raucci, Savoia e Cocozza Campanile (avv. Panzini) e G. P. A. di Avellino.

Reclami elettorali — Decisione del Consiglio comunale — Sua natura — Se necessaria la notificazione al Consiglio comunale del ricorso in materia elettorale rivolto alla G. P. A.

Il Consiglio comunale in materia di ricorsi elettorali è investito dalla legge di una vera e propria giurisdizione, sicchè, non emette un provvedimento di carattere amministrativo, ma una decisione come giudice di prima cognizione, a cui non può attribuirsi la qualità di parte interessata.

Perciò la mancata notificazione al Consiglio comunale del ricorso prodotto contro la sua decisione alla G. P. A. non costituisce violazione della legge comunale e provinciale (1).

È bensì vero che pel disposto dell'art. 81 della legge comunale e provinciale la sola aggiunzione di un nome

---

(1) In questa decisione la IV Sezione ha limitato i suoi ragionamenti al solo art. 90 della legge com. e prov., e le è sfuggita evidentemente la disposizione dell'art. 4 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, a termini del quale articolo il ricorso alla Giunta P. A. deve essere notificato *all'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato.* Quindi è ovvio che il ricorso alla G. P. A. contro una decisione del Consiglio comunale in materia elettorale debba notificarsi al Consiglio medesimo, non già come parte interessata, ma come autorità di cui s'impugna il provvedimento. Questo concetto è stato già sodamente stabilito da una precedente decisione della stessa IV Sezione del *27 dicembre 1892, n. 359* in causa *Cavazzini (Giust. Amministrativa 1892, P. I, pag. 600)* per modo che, nella discordanza tra i due pronunziati, sarà opportuno tener come norma la precedente e non già la massima stabilita nella attuale decisione.

oltre il numero degli eligendi, non rende nulle le schede, ma, d'altro canto, per lo stesso art. 81 n. 1 e 2, tale aggiunzione deve considerarsi come motivo di nullità, quando le circostanze che l'accompagnano e l'esame delle schede stesse inducono la convinzione che il nome eccedente sia stato aggiunto a scopo di riconoscimento dei votanti.

È indiscutibile il segno di riconoscimento, e sono quindi da annullarsi le schede contenenti un nome in più quando, essendo gli elettori chiamati a votare per 4 consiglieri, veggasi aggiunto in 63 schede un quinto nome e questo sia diverso per ciascuna di esse, mentre gli altri quattro sono identici in tutte le dette schede, e le schede medesime appariscono tutte vergate dalla stessa mano.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 marzo 1893, n. 107).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Borri e Razzano (avv. Auletta) — Sacerdote (avv. Frola).

Esattorie — Incompatibilità della carica di esattore con quella di pubblico impiegato — Impiegato comunale — Rinunzia all'impiego — Legittimità della sua nomina ad esattore — Perito-geometra — Motivazione del decreto prefettizio.

Secondo il concetto dell'art. 14 della legge 20 aprile 1871, vi è soltanto incompatibilità *fra ufficio di esattore e quello di pubblico impiegato in attività di servizio, ma non avvi* incapacità assoluta *inducente nullità della nomina di esattore.*

Quindi è pienamente legittima, a senso di detto articolo e del disposto col successivo art. 15 della stessa legge, la nomina ad esattore fatta dal Prefetto, in persona di chi prima di assumerne le funzioni abbia rinunciato alla qualità di impiegato del Comune, e la rinuncia sia stata accettata dal Consiglio comunale.

L'ufficio di perito-geometra del Comune è compatibile con quello di esattore? (1)

Non vi é contradizione fra il motivo e il dispositivo che si rimprovera al Decreto del prefetto, se il prefetto

(1) Tale questione, proposta dal ricorrente, non fu rsioluta dalla Sezione, pei motivi che emergono dalla decisione.

osservò con esso che nello stato degli atti non aveva provvedimento da prendere, avendo voluto dire con ciò che non sussisteva alcun motivo perchè si dovesse far luogo a quei provvedimenti che il ricorso scendeva a provocare, onde il ricorso al prefetto per la nullità di nomina, ritrovavasi, come fu dichiarato, in istato di rigetto.

Attesochè l'art. 14 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette disponga che non possono essere esattori i pubblici impiegati in attività di servizio. La quale disposizione, messa in armonia colle altre che si contengono nello stesso articolo e che servono a determinare altre cause d'incompatibilità nella concorrenza nella stessa persona di due qualità ed uffici, l'uno dei quali sia quello di esattore, o di rapporti d'interesse e di dipendenza di quest'ultimo coll'amministrazione di fronte alla quale risponde della riscossione del pubblico denaro, rivela che l'impedimento legale a che le due qualità si mantengano nella stessa persona sorge allorquando l'esattore sia già entrato nell'esercizio effettivo delle sue funzioni e per causa di queste. Le stesse parole *non possono essere esattori*, traducono letteralmente questo concetto. Nè una interpretazione più larga ed estesa che darebbe a quella *incompatibilità* che è nelle vedute della legge, la stessa portata di una incapacità assoluta il cui effetto sarebbe quello di render nullo anche l'atto iniziale di nomina, solo perchè il nominato rivesta anche un'altra qualità incompatibile con quella che viene ad assumere, sarebbe punto sorretta se non dalla parola dallo spirito del mentovato articolo.

Attesochè a dimostrare anzichè *duplicità di uffici* e di qualifiche fra di loro repugnanti, quella eventuale collisione di rapporti che è contemplata dall'art. 14, genera una incompatibilità che può essere però superata per via di remozione di causa, anzichè una assoluta incapacità inducente la nullità del conferimento dell'ufficio esattoriale sino dall'atto iniziale di nomina con pari effetto su tutti gli atti posteriori e con applicazione in tal caso del principio: *si quid fuerit subsecutum ex eo quod interdicente lege factum est, illud quoque cassum atque inutile esse praecipimus*, concorre anche la disposizione del successivo art. 15. Ivi è detto che scoprendosi la preesistenza, o verificandosi la sopravenienza, durante l'esattoria, di alcuno dei casi con-

templati dall'art. 14, il prefetto provvede a che il servizio dell'esattoria proceda a norma di legge con misure speciali, e promuove, *ove occorra*, la rescissione del contratto avanti l'autorità giudiziaria. Non si ha quindi una nullità che discende di pieno diritto e diventa irretrattabile per la massima causa che può produrla nei rapporti contrattuali; la mancanza cioè di capacità in chi fu nominato ad assumere le facoltà e gli obblighi inerenti al rapporto che contrae. Ma si tratta invece di una facoltà di provvedere per via di rescissione, rimessa a chi deve vegliare sul buon andamento e processo di riscossione, a seconda delle emergenze dei casi e delle loro conseguenze, non altrimenti potendosi spiegare quella espressione *ove occorra*.

Attesochè davanti a questi principî ed in presenza di questo stato di disposizione nessuna violazione di legge può scorgersi nell'impugnato provvedimento del prefetto di Alessandria, il quale riconoscendo, ciò che da documenti attendibili era pienamente provato, che cioè prima di entrare nell'esercizio attuale delle sue funzioni, il Sacerdote, quantunque già nominato esattore, aveva spontaneamente remossa quella causa d'incompatibilità che sorgeva dal cumulo delle due funzioni di esattore e d'impiegato comunale, facendo rinuncia a questa seconda qualità, rinuncia che dalla rappresentanza del Comune venne anche competentemente accettata, non ha trovato di far luogo al ricorso del Borri e di altri opponenti alla nomina, e lo rigettava per mancanza di una causa che potesse giustificarlo. E posta la questione sotto questo principale aspetto, la IV Sezione può dispensarsi dall'esaminare l'altro punto se il Sacerdote, geometra di professione, per le funzioni di perito geometra alle dipendenze del Comune di Montiglio con retribuzione ad anno sia poi venuto ad assumere quella vera qualifica di pubblico impiegato richiesta dalla legge come causa d'incompatibilità colle funzioni di esattore, questione che diventa del tutto inutile pel riconosciuto motivo che anche ritenuta la originaria qualità d'impiegato essa non si è più mantenuta fino al punto di porre in essere quella incompatibilità colle funzioni di esattore che è nel concetto della legge.

Omissis. Per tali motivi rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 marzo 1893, n. 109).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Bianchi (avv. Sgobbo e Morga) — G. P. A. di Avellino e Comune di Fontanarosa (avv. Lomonaco).

Attribuzioni della IV Sezione — Rinvio delle parti all'autorità competente per ottenere il provvedimento definitivo — Parere del Consiglio di Prefettura — Inammessibilità di ricorso — Ricorso in via gerarchica — Inammessibile contro le deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali — Licenziamento d'impiegati comunali — Competenza della G. P. A.

Non entra nelle attribuzioni della IV Sezione il rinviare le parti all'autorità competente, perchè abbia luogo il provvedimento definitivo, all'infuori dei casi di già seguito annullamento di un atto per incompetenza (1).

Non è dato ricorrere contro un atto del Consiglio di prefettura, che si risolve in un semplice parere dato al Prefetto.

L'ordinamento della giustizia amministrativa non preclude il campo allo esperimento del ricorso in via gerarchica, che anzi per l'art. 3 di detta legge le parti hanno facoltà di scegliere fra l'uno e l'altro rimedio, ma da tale principio non può dedursi che l'istituto della giu-

---

(1) Nella causa presente, come si è visto, il ricorrente chiese alla IV Sezione, che fossero rinviate le parti all'autorità competente, perchè abbia luogo il provvedimento definitivo. E la IV Sezione rispose che ordinare un tal rinvio non rientra nelle sue attribuzioni. Posteriormente in altra causa, *Bodeo e Ministero di agricoltura industria e commercio*, il ricorrente Bodeo si propose di ottenere che l'autorità amministrativa emetta il provvedimento, cioè sia obbligata a provvedere in materia di privativa industriale. E questa tesi in favore del ricorrente fu all'udienza discussa e strenuamente sostenuta dall'illustre professor Pessina. Questione nuova al certo per quanto elevata ed importante di diritto amministrativo. Ma la IV Sezione con decisione *13 aprile 1893 n. 146*, non credè risolverla considerando che: « non è ora il caso di esaminare se rientrerebbe nei confini della giurisdizione attribuita alla Sezione IV dalla legge sul Consiglio di Stato un ricorso il quale, come l'attuale, si propone non di ottenere l'annullamento di un provvedimento positivo sia di concessione sia di diniego, ma di ottenere che l'autorità amministrativa emetta il provvedimento, cioè sia indotta a provvedere ». È a sperare che in qualche altro rincontro la IV Sezione si pronunzi in questa quistione, tanto importante ai fini della giustizia amministrativa.

stizia amministrativa abbia fatto sorgere un rimedio gerarchico nelle materie dove prima non esisteva.

Non è ammesso il ricorso in via gerarchica contro le deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali, stantechè i Comuni e le Provincie come corpi morali autonomi non possono considerarsi come gerarchicamente soggetti all'autorità superiore, salvo il diritto di vigilanza che spetta al Governo sulle loro deliberazioni (1).

Il licenziamento degl'impiegati dipendenti dal Comune deve essere portato alla cognizione della G. P. A. giusta la legge 1° maggio 1890.

Attesochè le due conclusioni, principale e subordinata, del ricorso non possano in alcun modo meritarsi considerazione.

Non la prima con la quale il ricorrente Bianchi domanda che si rinviino le parti davanti all'autorità competente, perchè un tale rinvio non entra nelle attribuzioni demandate dalla legge alla Sezione IV, all'infuori dei casi di già seguito annullamento di un atto per incompetenza (art. 38 della legge sul Consiglio di Stato).

Non la seconda, colla quale chiede che sia annullato l'atto 2 dicembre 1891 del Consiglio di Prefettura di Avellino, imperocchè quell'atto si risolve in mero opinamento dato al Prefetto, dopo che il Consiglio provinciale sanitario si era dichiarato incompetente a pronunciarsi sui reclami dei dottori Bianchi e Gambini, ed espresso nel testo che essendo destituiti di fondamento i reclami, dovesse essere resa esecutoria la deliberazione 3 ottobre d. a. del Consiglio comunale di Fontanarosa. Ed è ovvio che non è dato ricorrere contro semplici opinamenti.

Attesochè al difetto ed alla irregolarità delle domande concretamente formolate, non potrebbe supplire nè portare rimedio il contenuto del ricorso, sino al punto almeno da rendere possibile in questa sede una cognizione del merito dal dottor Bianchi promossa. Ciò che il ricorso è veramente diretto ad impugnare come contrario alla legge è la mentovata deliberazione del Consiglio comunale di Fontanarosa,

---

(1) Giurisprudenza omai assodata e costante presso la IV Sezione del Consiglio di Stato, come si è fatto pur rilevare nella surriferita decisione.

la quale avrebbe violato l'art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888, turbando e pregiudicando come egli sostiene, con prematuro ed intempestivo licenziamento quel periodo di esperimento, che egli avea pieno diritto di esaurire a tenore della legge e del contratto. Però se questo era il vero obbietto del suo gravame, il dottor Bianchi avrebbe dovuto attenersi a quel rimedio, che era portato dalla legge già vigente al tempo in cui la enunciata deliberazione consigliare era stata presa, e ad esso notificata. La legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della G. A. coll'art. 1 n. 12 attribuisce alla G. P. A. la giurisdizione per conoscere sui ricorsi d'impiegati comunali contro le deliberazioni delle rispettive amministrazioni, colle quali siano stati in qualsiasi forma licenziati. E questo rimedio fu dal dottor Bianchi del tutto preferito.

Attesochè ben è vero che l'ordinamento della giustizia amministrativa, non preclude il campo allo esperimento del ricorso in via gerarchica, ed anzi l'art. 3 di detta legge dimostra che le parti hanno facoltà di scegliere fra l'uno e l'altro rimedio, gerarchico o contenzioso, solo che scelta una via non è dato ricorrere all'altra: ma sarebbe estranea conseguenza che si verrebbe a dedurre da tale principio consacrato dalla nuova legge, quella che la istituzione della giustizia amministratriva, per tutte le materie che contempla per la sua giurisdizione, abbia fatto sorgere il rimedio gerarchico anche là dove non fosse prestabilito, abbia innovato sugli ordini esistenti col rendere possibile e l'uno e l'altro rimedio, anche in quei casi nei quali il gravame per via gerarchica fosse dapprima sconosciuto. Ora non sarebbe consono alla legge esistente, com'ebbe già a ritenere in altri rincontri la giurisprudenza di questa Sezione, l'ammettere il ricorso in via gerarchica contro le deliberazioni dei Consigli comunali, una volta che i Comuni e le Provincie, come corpi morali autonomi. non possono considerarsi come gerarchicamente soggetti a potestà superiore, salvo le attribuzioni di vigilanza che il Governo spiega e mantiene sulle loro deliberazioni per l'osservanza della legge (art. 162 e 220 legge comunale e provinciale) e salvi i rapporti di tutela, alla quale i Comuni sono sottoposti nei casi e per le materie contemplate dalla legge (art. 167 e 168, legge suddetta) e salvi altri casi espressamente detti dalla legge; locchè tolto, non è a confondersi col vincolo di subordina-

zione gerarchica che passa fra una autorità inferiore e una superiore.

Attesochè se per tali ragioni si verrebbe ad indurre che il dottor Bianchi ha deviato dalle norme di giurisdizione in via di massima stabilite col gravarsi della deliberazione di suo licenziamento presa dal Consiglio comunale, davanti al prefetto e davanti al Ministero, il quale ha potuto rispondere che il ricorso contro i provvedimenti che concernono il licenziamento dei funzionari dipendenti dai Comuni, deve essere portato davanti alla G. P. A., ai sensi della legge 1° maggio 1890, nemmeno la disposizione speciale dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888, potrebbe venire in aiuto del ricorrente per legittimare la procedura da esso esperimentata dapprima e per rendere possibile in quella sede la cognizione dell'attuale ricorso. Quell'articolo infatti dispone che compiuto il triennio di prova, il quale per i medici condotti che sono in attività di servizio decorre dalla promulgazione della legge, il Comune non può licenziarli se non per motivi giustificati coll'approvazione del prefetto, sentito il Consiglio provinciale di sanità, e salvo il ricorso al Ministero dell'interno, o l'azione giudiziaria secondo i casi. Ma di questa specie di giurisdizione fatta specialmente per i medici, che avendo esaurito per intero il tempo di prova, si trovano in quella condizione giuridica di stabilità che è determinata dalla prima parte del detto articolo, non era in grado il dottor Bianchi di valersi, imperocchè la deliberazione di licenziamento fu presa nel 3 ottobre 1891, quando cioè a datare dalla pubblicazione della legge 22 dicembre 1888, il triennio di prova non era ancora compiuto. Ed è risaputo che fino a tanto che la stabilità di diritto non sia *ope legis* conseguita, la regola del periodo di prova che deve precederla, si deve determinarla dal tenore dei fatti e talvolta dalla consuetudine. Ora ciò di cui il dottor Bianchi moveva doglianza era precisamente che il Comune colla sua deliberazione avesse pregiudicato quei diritti che sosteneva essere nascenti dal fatto intervenuto e protetti dalla legge, in ordine al periodo di prova. La questione pertanto non entrava punto in quell'ordine di disciplina giurisdizionale che è portata dall'ultima parte del richiamato articolo 16 della legge sanitaria.

Attesochè lo stato di procedura completamente sviata ai suoi primordi rende pertanto inammessibile l'attuale ri-

corso del dottor Bianchi, che non apparirebbé rivolto contro alcun provvedimento impugnabile col rito della Sezione IV.

Per questi motivi, dichiara irricevibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 marzo 1893, n. 114).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Opera Pia Maggi in Cremona (avv. Mirenghi e Pozzi) — Ministero dell'Interno.

Istituzione a scopo prevalente di culto ed accessorio di beneficenza — Se può essere concentrata nella Congregazione di Carità — Trasformazione e riordinamento — Quando possono aver luogo.

Una istituzione destinata principalmente a scopo di culto, essendovi la beneficenza rappresentata soltanto in via accessoria ed eventuale, non può essere concentrata nella Congregazione di Carità.

Annullandosi, come non conforme alla legge il Regio Decreto di concentramento, non occorre esamimare se rispetto alla speciale fondazione delle doti contenute nella detta istituzione, potesse aver luogo trasformazione o revisione di ordinamento, a norma della citata legge 17 luglio 1890.

Attesochè le disposizioni comprese nel legato Maggi di cui si tratta avevano per oggetto:

1° l'istituzione di una coadiutoria parrocchiale a benefizio della Chiesa di Pieve S. Giacomo;

2° l'assegnazione d'una retribuzione annua al Parroco *pro tempore* di detta chiesa per la direzione che il testatore gli affidava dell'Associazione delle *Figlie di Maria* da lui fondata nella chiesa stessa;

3° l'erogazione delle residue rendite della sostanza legata in doti, da distribuirsi fra le zitelle ascritte alla stessa Associazione delle *Figlie di Maria;*

Che la prima e principale di coteste istituzioni era evidentemente ed esclusivamente di culto, a beneficio di un ente ecclesiastico consacrato, qual'è la Chiesa parrocchiale di Pieve S. Giacomo presso Cremona;

Che la seconda era parimenti un lascito a scopo di

culto per la fondazione nella stessa Chiesa dell'Associazione delle *Figlie di Maria;*

Che la terza costituiva bensì un' istituzione di beneficenza, non destinata però genericamente a vantaggio delle donzelle abitanti in Pieve S. Giacomo, ma limitata a quelle sole che iscritte nel sodalizio delle *Figlie di Maria,* osservassero esattamente tutte le norme per esse stabilite dal testatore; talchè può considerarsi da questo aspetto come un complemento dell'istituzione stessa, di quella Associazione *le Figlie di Maria;*

Che ad ogni modo quest'ultima disposizione, di carattere accessorio ed eventuale, non poteva certamente trarre a sè le altre due, e farle considerare come costituenti in complesso — secondo che fu ritenuto nei motivi del R. D. 27 novembre 1892 — un'unica istituzione di beneficenza soggetta all'applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6972 serie 3ª;

Che quindi non era il caso, a termini della legge stessa, di ordinare, come fece il R. D. impugnato, il concentramento del legato *Maggi* nella Congregazione di Carità di Pieve S. Giacomo, salvo l'obbligo in questa di soddisfare gli oneri di culto ordinati dal testatore; convertendo così in un semplice onere quella che giusta la mente del testatore stesso era l'istituzione principale, fondendo nella Congregazione di Carità un lascito di culto disposto a favore di un ecclesiastico conservato, e privando dell'amministrazione dei beni coloro a cui dev'essere affidato secondo le tavole di fondazione;

Omissis. Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 febbraio 1893, n. 59).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Comune di Novara (avv. Poggi) — G. P. A. di Novara ed Amministrazione dell'Ospedale Maggiore di Vercelli (avv. Lavini).

Prova del domicilio di soccorso — Equipollenti — Certificato del Sindaco di altro Comune — Art. 125 del regolamento 5 febbraio 1891.

L'art. 110 del regolamento 5 febbraio 1891 stabilisce quali siano i documenti che debbono essere prodotti a prova del domicilio di soccorso, *e soggiunge che « in*

mancanza si possa supplirvi colla produzione di un atto di notorietà ricevuto dal pretore del mandamento » o con altri documenti equipollenti »; *ma fra questi non è possibile ritenere compresa l'attestazione del Sindaco di un Comune diverso da quello nel quale il domicilio di soccorso sarebbesi verificato, e tanto meno poi del Sindaco di quel Comune appunto che ha interesse nella controversia, perchè su di esso ricadrebbe il carico della spedalità, qualora non fosse dovuta dall'altro Comune in cui si afferma essere il domicilio di soccorso.*

L'art. 125 del citato regolamento, ingiunge alla G. P. A. di « assegnare all'Amministrazione convenuta un termine non minore di 15 giorni per inviare le osservazioni ed i documenti che stimi opportuni », ed è manifesta per lo spirito stesso di questa disposizione la necessità dell'osservanza di essa in ogni stadio del procedimento, in cui si presentino nuovi mezzi d'istruzione della controversia.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 147).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di S.Biase (avv. De Francesco) — G. P. A. di Campobasso e Continelli (avv. De Nigris).

Ricorso alla Sezione IV — Se le deduzioni della parte resistente debbono notificarsi al ricorrente — Atto amministrativo anteriore al 1° gennaio 1890 — Se l'irricevibilità del ricorso possa sollevarsi d'ufficio — Ricorso rivolto contro provvedimenti posteriori al 1° gennaio 1890, implicante questione di validità di un provvedimento anteriore — Deliberazione di nomina — Se sia atto preparatorio di quella di licenziamento — Riduzione di organico — Se dispensi dall'obbligo di licenziare tempestivamente l'impiegato — Nomina fatta senza determinazione di tempo — Preavviso di licenziamento — Motivi disciplinari — Se possono dedursi per la prima volta alla sezione IV.

Nè la legge nè il regolamento di procedura della Sezione IV impongono alla parte resistente l'obbligo di notificare le loro controdeduzioni alla parte ricorrente (1).

È vietato alla Sezione IV conoscere dei ricorsi contro

(1) Su questo argomento ricordiamo due precedenti decisioni della stessa Sezione IV. La 1ª *27 giugno 1890 n. 47 (Giust. Amm. 1890, I. p. 89)*

gli atti o provvedimenti amministrativi anteriori al 1° gennaio 1890, e questa eccezione, siccome attinente al fondamento ed ai limiti della propria giurisdizione, può essere sollevata anche d'ufficio.

Se il ricorso sia rivolto contro un provvedimento posteriore al 1° gennaio 1890, e se a togliere a questo la sua base legale, esso proponga formalmente un mezzo di nullità contro un atto amministrativo anteriore al detto giorno, ciò implica necessariamente l'esame del valore giuridico di tale provvedimento, verso il quale la Sezione IV manca assolutamente di giurisdizione.

La deliberazione con la quale un individuo sia nominato guardia campestre non può considerarsi come atto preparatorio della deliberazione di licenziamento, per modo che si possa, nel giudizio sul ricorso contro questa deliberazione, conoscere incidentalmente della validità di quella.

Non incorre in contradizione la G. P. A., la quale ammettendo nel Comune il diritto di ridurre lo organico del corpo delle guardie campestri, abbia dichiarato che un impiegato non possa essere licenziato in conseguenza della riduzione per non essersi proceduto tempestivamente alla deliberazione di licenziamento.

La nomina di un impiegato comunale fatta senza determinazione di tempo è duratura d'anno in anno; e perciò, calcolati gli annuali periodi dal giorno della nomina, quando sia incominciato un altro anno di servizio, non si può licenziarlo che a far tempo dal giorno in cui si compie l'anno medesimo, previa diffida in tempo congruo perchè a tale scadenza l'impiegato si possa provvedere di altro collocamento.

Se dal tenore della deliberazione di licenziamento apparisca che essa fu determinata unicamente dall'applicazione di una riduzione dell'organico, e non da motivi disciplinari, non può la discussione sui motivi disciplinari sollevarsi per la prima volta innanzi alla Sezione IV.

Attesochè il Comune di S. Biase censura innanzi tutto l'impugnata decisione per aver questa ritenuto vincolato il

---

riguarda il termine contro cui il controricorso deve essere prodotto — L'altra del *28 agosto 1890 n. 98* (*Giust. Amm. 1890, I. p. 250*) contiene un principio analogo a quello stabilito nella presente decisione, quello cioè che il controricorso non debba essere notificato al ricorrente.

Comune dalla deliberazione della Giunta Municipale del 25 agosto 1888, con cui il resistente Continelli fu nominato guardia campestre, deducendo la illegalità e la nullità di tale atto di nomina per violazione degli art. 222 e 227 della legge com. e prov. del 20 marzo 1865 all. A, corrispondenti agli art. 249 e 255 della vigente legge del 10 febbraio 1889, nonchè dell'art. 2 del regolamento municipale del 1° marzo 1884 per le guardie campestri.

Ma allo esame di questa prima parte del ricorso evidentemente osta la disposizione dell' art. 60 del Regolamento di procedura del 17 ottobre 1889, per cui è vietato a questa Sezione di conoscere dei ricorsi contro gli atti o provvedimenti amministrativi anteriori al 1° gennaio 1890, giorno in cui, per virtù del R. Decreto 23 novembre 1889, entrò in vigore la nuova legge sul Consiglio di Stato.

Nè a rimuovere un tale ostacolo giova il dedurre che la relativa eccezione sia stata tardivamente sollevata dalla controparte e senza notificazione ad esso ricorrente, perchè nè la legge sul Consiglio di Stato, nè il citato regolamento di procedura impongono punto alle parti resistenti di notificare le loro controdeduzioni ai ricorrenti, e d'altronde la tardività della proposta eccezione non può impedire alla Sezione di elevare d'ufficio una ragione d'inammissibilità di ordine pubblico e attinente al fondamento e ai limiti della propria giurisdizione;

Attesochè tanto meno vale il dire che il ricorso non investa direttamente la mentovata deliberazione del 25 agosto 1888, ma la decisione della G. P. A. che ne trasse motivo per annullare come intempestivo il licenziamento dato al Continelli con deliberazione del 6 febbraio 1892, e che nell'esame dei ricorsi contro atti e provvedimenti posteriori al 1° gennaio 1890 non sia vietato di vagliare anche gli atti e provvedimenti anteriori a quella data quando incidentalmente siano caduti in giudizio, o quando costituiscano la preparazione di atti definitivi posteriori alla data stessa e direttamente impugnati in questa sede.

Occorre invece considerare che sebbene il presente ricorso sia diretto contro la mentovata decisione della G. P. A. non è men vero che a togliere ogni base a tale decisione il Comune ricorrente proponga formalmente all' esame di questa Sezione un mezzo di nullità contro un atto amministrativo compiuto prima della esistenza di questo Collegio;

onde per quanto in via incidentale, o meglio in via di eccezione, sia lecito senza limite di tempo di opporre in giudizio quelle deduzioni e impugnative, che come materia di propria e diretta istanza troverebbero un limite in termini prefissi dalla legge (giusta il noto principio *quae temporalia ad agendum perpetua ad excipiendum*), nella specie non tratterebbesi invece che di conoscere del valore giuridico di un provvedimento sottratto ad ogni possibilità di impugnativa e di cognizione in sede amministrativa contenziosa, e verso cui questa Sezione per i limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri mancherebbe assolutamente di ogni giurisdizione. Nè il caso in esame ha nulla di comune con la ricevibilità dei ricorsi contro atti compiuti dopo il 1° gennaio 1890, sebbene mettessero capo ad atti preparatorii anteriori alla data stessa, perchè evidentemente in tali casi l'esame da parte di questa Sezione e l'eventuale annullamento che essa potrebbe pronunziare sarebbe limitato agli atti definitivi, dai quali per necessario nesso non potrebbero gli atti preparatorii staccarsi e rimanere in piedi, non avendo per sè stessi più ragione di essere dopo l'annullamento degli atti al cui compimento vennero di loro natura preordinati; ma nella specie la deliberazione del 1888 con cui il Continelli fu nominato guardia campestre non fu certo un mezzo per preparare il licenziamento deliberato nel 6 febbraio 1892;

Attesochè non può sostenersi che la decisione impugnata pecchi di contradizione.

Se infatti la G. P. A. affermò che il Comune aveva diritto di modificare l'organico delle guardie compestri in ragione delle sue condizioni finanziarie e delle esigenze del servizio, non si contraddisse punto quando ritenne intempestivo il licenziamento della guardia Continelli disposto in seguito alla deliberata riduzione dell'organico, perchè il diritto di procedere alla modificazione di questo non escludeva l'obbligo di far salvi i rapporti già stabiliti con i rispettivi impiegati, quando a quella modificazione non si era provveduto in tempo utile per far luogo al licenziamento degli impiegati medesimi;

Attesochè non è il caso di mostrare il buon fondamento della massima amministrativa per cui si ritiene che le nomine degli impiegati delle Provincie e dei Comuni fatte senza determinazione di tempo debbano intendersi du-

rature d'anno in anno, in quanto che nella specie dal tenore della mentovata deliberazione del 25 agosto 1888 risulta positivamente che appunto in tale condizione la Giunta Mu-Municipale di S. Biase procedette alla nomina del Continelli.

Omissis. Che il Continelli durò in servizio non per un solo anno, ma successivamente negli anni 1889-90-91, finchè nel 6 febbraio 1892 non ne fu deliberato il licenziamento, Onde calcolando gli annuali periodi dal giorno della nomina, è chiaro che nel 25 agosto 1891 era cominciato pel Continelli un altro anno di servizio, e però non lo si poteva licenziare che pel compimento di quell'anno, previa diffida in tempo congruo, perchè a tale scadenza si potesse provvedere di altro collocamento. Bene adunque con la impugnata decisione fu ritenuto intempestivo il licenziamento disposto con effetto immediato dall'anzidetta deliberazione del 6 febbraio 1892.

Attesochè finalmente affatto inattendibili sono gli asserti motivi disciplinari, di cui è fatto vagamente cenno dalla difesa del Comune in questa sede.

Se infatti la deliberazione di licenziamento, come appare dal suo tenore, non fu determinata che unicamente dall'applicazione della deliberata riduzione dell' organico e non dai motivi di disciplina a carico del Continelli, ogni accenno al riguardo non può essere che affatto estraneo all'attuale contestazione.

Per questi motivi, rigetta il ricorso e condanna alle spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1893, n. 169).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* CANNA.

De Luca (avv. Giovannini) — Ministero della Pubblica Istruzione (avv. erar.) e Del Valle.

Concorso per titoli — Pruova pratica — Annullamento della deliberazione della Commissione per violazione della legge del concorso — Candidato ritirato — Riammissione.

Viola la legge del concorso la Commissione, la quale chiamata a fare un esame dei titoli dei concorrenti, anche se inediti, con facoltà di esigere suppletoriamente una pruova pratica, abbia, prima di ogni esame di ti-

toli, sulla semplice esibizione dell'elenco dei concorrenti, ordinata l'esecuzione della pruova pratica.

Il Ministro che nella relazione di tale Commissione non trovi elementi sufficienti per fare la scelta conformemente alla legge del concorso, è nel suo pieno diritto di nominare una seconda Commissione, che ai prestabiliti criterii meglio si conformasse.

Giustamente viene riammesso al concorso per soli titoli quel candidato che se ne era ritirato unicamente in virtù della deliberazione della Commissione che aveva in anticipazione escluso un cosiffatto modo di concorso, quando la decisione ministeriale abbia invece riaperto l'adito al concorso anche per soli titoli.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 marzo 1893, n. 111).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Mozzacane ed altri (avv. Venditti) — Deputazione e Consiglio Provinciale di Benevento e D'Andrea (avv. Mirenghi).

Elezioni provinciali — Se nel verbale della deliberazione del Consiglio provinciale deve farsi menzione del numero dei voti pro e contro — Piegatura e trasparenza delle schede — Esame e giudizio del Consiglio provinciale — Se censurabile per difetto di motivazione — Segretario del seggio di una diversa Sezione — Chiusura della votazione — Affermazioni del verbale.

Se di fronte all'articolo 252 della legge comunale e provinciale costituisce una irregolarità del verbale contenente la deliberazione del Consiglio provinciale, l'essersi omesso d'indicare il numero dei voti pro e contro, tale omissione non importa nullità della deliberazione quando non possa dubitarsi dell'esistenza della condizione richiesta dal precedente art. 251, cioè della maggioranza assoluta dei votanti (1).

Il Consiglio provinciale quando ha dichiarato puramente e semplicemente, e senza alcuna motivazione, che le schede non erano trasparenti e che oltre a ciò erano piegate in modo, da non lasciar leggere il nome del

---

(1) V. *La Giustizia Amministrativa, Anno II, P. I,* decisione e nota a *pag. 423.*

candidato, anche nell'ipotesi della trasparenza, non ha offesa alcuna disposizione di legge (1).

L'assunzione di un elettore di una sezione a segretario del seggio definitivo, di una sezione diversa non vizia di nullità le operazioni elettorali compiutesi in questa (2).

Se il verbale contemporaneamente afferma che la votazione fu chiusa all'ora 1.36 pom. e che furono rispettate le condizioni di tempo stabilite dall'art. 75. Non potendosi negar fede a nessuna delle due affermazioni e non essendo lecito escludere nessuna di esse, non è difficile ammetterne la compatibilità col ritenere chè la chiusura si riferisce alla votazione che ebbe luogo sull'appello nominale ai termini dell'art. 73 della legge comunale e provinciale (3).

---

(1) Come la Sezione ha considerato, nel caso concreto, il Consiglio provinciale avrebbe ubbidito alla necessità delle cose. Nè può dirsi che abbia affermato senza aver prima direttamente ispezionate le schede, perchè l'essere stato respinto l'appello sul rapporto e sulla proposta di un'apposita Commissione non importa punto che le schede non siano state osservate dai Consiglieri votanti e solo sull'altrui fede non siano state ritenute trasparenti; sicchè anche sotto questo aspetto apparisce gratuita ed ingiustificata la censura dei ricorrenti.

(2) Confr. la decisione *n. 182* riportata a *pag. 389, P. I,* del *1892.* Colla decisione del *12 gennaio 1893,* sul ricorso Lupi, pubblicata a *pag. 53,* si è anche ritenuto che non costituisca una ragione di nullità, quando si tratti di un Comune diviso in frazioni, nemmeno la nomina a segretario del seggio di un elettore, il quale appartenga ad una frazione diversa da quella, in cui la nomina stessa è avvenuta.

(3) Certo, come ha osservato la Sezione, sarebbe stata desiderabile una locuzione più esatta e più precisa, la quale non rendesse possibile la deduzione dei ricorrenti, e necessario questo ragionamento; ma d'altra parte non può con fondamento negarsi che, anche imperfetta qual'è, lascia intendere con sufficiente chiarezza, e senza bisogno di sforzare il senso naturale delle parole, che si procedette in conformità delle prescrizioni della legge. In conseguenza si può con ragione ritenere infondato anche il motivo in esame, senza bisogno di servirsi, come credono i ricorrenti, di circostanze estrinseche ed incapaci di far legittimamente dubitare delle risultanze di un atto pubblico, qual'è il verbale, che non sia stato nei modi di legge impugnato di falso. Questo però non esclude l'opportunità di osservare che le circostanze di non essere stata presentata alcuna protesta al seggio, nonostante la vivacità della lotta elettorale, e di non essersi fatta alcuna menzione dell'appariscente nullità, che sarebbe derivata da una eccessivamente anticipata chiusura della votazione, nei reclami presentati dopo pochissimi giorni alla Deputazione provinciale, possono senza difficoltà essere spiegate solamente quando sia inteso il verbale nel senso indicato, e così riescono sussidiariamente a confermare la verità dell'adottata interpretazione.

SEZIONE IV.

(Decisione 28 aprile 1893, n. 160)

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Gioia Tauro (avvocati D'Orsi e Lomonaco)
Prefetto di Reggio Calabria e Bovi (avv. Guarini).

Strade obbligatorie — Se dopo omologato l'elenco siano ammessibili rettifiche — Se legittima la preferenza data al progetto del Genio civile.

Non contiene violazione di legge il decreto col quale il prefetto, riconosciuta erronea ed illegale la designazione di una strada obbligatoria, inviti il Consiglio a deliberare nuovamente sull'elenco, sebbene questo sia stato già omologato.

Nemmeno è censurabile il decreto prefettizio, in quanto, a raggiungere i fini della legge 30 agosto 1868, dispone che il progetto definitivo della strada dovesse avere per base il tracciato proposto dal Genio civile (1).

Attesochè sostanzialmente il ricorso del Comune di Gioia Tauro crede censurabile il decreto prefettizio del 2 luglio 1892, perchè avrebbe sconfessato il carattere definitivo dell'elenco suppletivo di strade obbligatorie omologato il 20 ottobre 1890, e perchè ad ogni modo avrebbe data la pre-

---

(1) Con tutto il rispetto che professiamo per l'alto consesso amministrativo diciamo francamente che ci sorgono nell'animo dei dubbi sulla esattezza di cotesta massima la quale ci sembra non sia consona allo spirito della legge 30 agosto 1868 e del relativo regolamento, e che turbi il procedimento dalle leggi stesse tracciato per la costruzione delle strade obbligatorie.

La Sezione riconosce: *che senza dubbio ai termini del regolamento 11 settembre 1870 n. 6021 per l'esecuzione della ricordata legge del 1868 il periodo ed il procedimento per l'approvazione dei progetti non possono essere confusi col periodo e col procedimento per la formazione degli elenchi.* Ora poste tali premesse la conseguenza assoluta e necessaria a trarsene è questa, che una volta chiuso il periodo per la formazione degli elenchi delle strade da costruirsi e resi gli elenchi stessi *definitivi*, come con lodevole chiarezza si esprimono e la legge ed il regolamento, mediante la loro omologazione da parte del prefetto, non sia più lecito nel successivo periodo della formazione dei progetti d'arte ritornare sugli elenchi per farvi delle modificazioni.

Se ciò fosse permesso, dove se ne andrebbe quella distinzione fra il periodo della formazione degli elenchi e quello della formazione dei progetti, che la Sezione stessa dice essere voluta dal legislatore e come si potrebbero dire *definitivi* gli elenchi omologati dal prefetto?

Ora è vero che con la presente decisione si accorda al prefetto la facoltà di rivedere gli elenchi omologati quando, chiuso il periodo

ferenza ad un progetto, il quale non solamente è affatto diverso da quello definitivamente approvato coll'elenco, ma non risponderebbe punto alle convenienze edilizie, che il Comune ritiene di dover salvare nel procedere alla costruzione della strada di accesso alla stazione ferroviaria in ossequio alla legge del 30 agosto 1868. Ora per dimostrare infondata la prima di queste due ragioni di censura basterà osservare che senza dubbio. ai termini del regolamento 11 settembre 1870 n. 6021 per l'esecuzione della ricordata legge del 1868 il periodo ed il procedimento per l'approvazione dei progetti non possono essere confusi col periodo e col procedimento per la formazione degli elenchi, nè in via di regola è lecito rimettere in discussione dopo l'omologazione degli elenchi quelle condizioni sostanziali dell'esistenza di una strada, le quali per la forza delle cose, anche più che per la espressa disposizione del regolamento, sono il presupposto necessario della formazione e dell'approvazione del progetto tecnico. Però sarebbe evidentemente eccessivo il trarre da ciò la conseguenza che sia affatto irreparabile qualsiasi erronea o illegale designazione contenuta negli elenchi; ed invece apparisce giusto e conveniente che, quando l'imperfezione venga fatta palese sia dal progetto tecnico, sia altrimenti, si possa

---

della loro formazione, è già cominciato quello della compilazione dei progetti *solo in via di eccezione;* ma a parte il riflesso che questa eccezione non trova fondamento in nessuna disposizione della legge o del regolamento, essa è così vasta, e così sconfinata, che distrugge completamente la regola. E difatti se per ogni erronea o illegale designazione, anzi per ogni imperfezione, come si esprime la decisione, che il prefetto crede di riscontrare negli elenchi omologati, egli ha la facoltà di modificarli, ci pare che non resti proprio nulla del principio posto come regola generale dalla Sezione, che il periodo della formazione degli elenchi è distinto da quello della compilazione dei progetti, e che non è lecito rimettere in discussione dopo l'omologazione degli elenchi quelle generalità delle strade da costruirsi che in essi si contengono.

Per questo lato dunque ci pare che il ragionamento della Sezione, sia, senza volerlo, incorso in una contradizione.

Quanto poi alla ragione *dell'eccezione,* al bisogno cioè di un mezzo per riparare agli errori, che possono contenersi negli elenchi omologati, osserviamo che appunto per impedire tali errori la legge ha prescritto tutta una procedura, che si svolge nel periodo della formazione degli elenchi e che comprende la loro pubblicazione, i reclami contro di essi, l'esame del prefetto, ecc.

La legge ha ritenuto tutti questi mezzi sufficienti a prevenire ogni errore e non ci pare che se ne possano creare degli altri, che avrebbero l'effetto di togliere certezza agli elenchi che come osserva egregiamente la Sezione istessa sono il presupposto e la base del progetto tecnico.

procedere alle modificazioni ed alle rettificazioni degli elenchi nei modi stessi stabiliti dal regolamento per la formazione di essi; ed appunto in questo senso si è pronunziata la giurisprudenza di questo Consiglio in sede consultiva. Dunque il prefetto di Reggio Calabria, avendo invitato col denunziato decreto lo stesso Consiglio comunale a deliberare la modificazione dell'elenco delle strade obbligatorie da lui reputata indispensabile, non ha offese, ma anzi ha implicitamente invocate quelle disposizioni, che determinano l'origine ed il carattere degli elenchi.

Attesochè non meno priva di fondamento apparisce la seconda ragione di censura, riferibile alla preferenza data dal prefetto al progetto del Genio civile. Appena occorre rammentare che il prefetto era chiamato a spendere la facoltà attribuitagli dall'art. 13 della legge del 30 agosto 1868 e disciplinata dall'art. 18 del relativo regolamento del 1870. Non si potrebbe perciò seriamente dubitare dello stretto e precipuo dovere, che aveva il prefetto di esaminare il progetto Paviglianiti in relazione agli intenti ed alle disposizioni della legge speciale, che si trattava di eseguire, senza per altro dimenticare, in quanto fossero compatibili con essa, tutte le considerazioni di un'indole diversa, che avevano potuto determinare, e forse anche giustificare le ripetute deliberazioni del Consiglio comunale in favore di esso progetto. Neppure sarebbe lecito mettere in dubbio che le disposizioni eccezionali della legge del 1868 in tanto possono essere invocate ed applicate, in quanto debbono servire negli stretti limiti della necessità e del bisogno al conseguimento di quelle comunicazioni stradali, le quali furono da essa legge giudicate assolutamente indispensabili alla vita dei Comuni. Questo concetto emerge chiarissimo dall'intera compagine della legge, la quale non può certo aver inteso di preordinare i gravi sacrifizi richiesti per la costituzione del fondo speciale, di cui nell'art. 2, e le straordinarie agevolezze, di cui negli art. 10 e 11, all'esecuzione di strade non giustificate interamente dallo scopo di raggiungere le comunicazioni suddette. Infatti l'art. 12 del regolamento del 1870, uniformandosi a questo concetto, prescrive tassativamente che alla formazione dei progetti delle strade da eseguirsi in base alla legge del 1868 debba presiedere il *massimo studio per raggiungere la più grande economia possibile.* Ciò premesso, si avverte che ai termini

del già ricordato art. 18 del regolamento il prefetto deve sentire il Genio civile sul progetto sottoposto alla sua approvazione, e che, quando non lo approva, deve *mandare alla Giunta municipale* di far modificare il progetto medesimo nei modi espressamente indicati nell'apposito decreto. Si aggiunga che nel caso in esame apparì dai rapporti del Genio civile che lo scopo della comunicazione con la stazione poteva essere anche raggiunto con un tracciato, il quale al paragone di quello del progetto Paviglianiti avrebbe ridotto di circa una metà tanto la lunghezza quanto la spesa della strada, ma sarebbe stato affatto diverso da quello adottato nella formazione dell'elenco. In questa condizione di cose, la sola circostanza che potesse dirsi veramente accertata in mezzo ai più svariati giudizii ed apprezzamenti era questa, che il tracciato proposto dal Genio civile escludeva la possibilità di ritenere conforme agli intenti della legge del 1868 il progetto Paviglianiti, il quale importava una percorrenza ed una spesa quasi doppie rispetto al bisogno ed alla necessità.

(*Omissis*). Per questi motivi, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 giugno 1893, n. 204).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Berlinghieri Pietro ed Andrea (avv. Sansonetti) — G. P. A. di Catanzaro.

Tassa esercizio e rivendite — Se tassabile chi dia denari a mutuo — Estremi necessari perchè tali operazioni costituiscano un esercizio.

L'esercizio di una professione, agli effetti della tassa comunale di esercizio e rivendite, può manifestarsi anche con dare denari a mutuo. Ma a porre in sodo l'esercizio di tale industria, è necessaria l'abitualità di tali operazioni; e manca perciò tale carattere quando si tratti di singole operazioni non coordinate, con colleganza di rapporto e di speculazioni, ad un risultato finale nel quale le perdite possono stare in bilancio coi lucri; nel che può dirsi che si abbiano gli estremi della vera industria bancaria.

Attesochè l'art. 147 n. 3 della legge comunale e provinciale nel dare ai Comuni facoltà, nei limiti ed in con-

formità delle leggi, di istituire la tassa d'esercizio e di rivendita di generi non riservati al monopolio dello Stato, non ha potuto che richiamarsi alla tassa contemplata dalla legge 11 agosto 1870 all. *O*, la quale coll'art. 1 dichiara che: alle facoltà accordate ai Comuni coll'art. 118 della legge 20 marzo 1865 n. 2249 si aggiunge quella d'imporre tasse speciali d'esercizio o di rivendita di qualunque merce, ad eccezione dei generi riservati come sopra.

Dalla quale disposizione si appalesa spontaneo che ai Comuni è data facoltà d'imporre tasse speciali tanto sull'esercizio quanto sulla rivendita di qualunque merce escluse le riservate, sempreché questi esercizii che possono stare anche col parallelo delle rivendite, in quanto queste indicano un doppio concambio, abbiano per oggetto un commercio, un industria, un traffico di qualsiasi genere; non solamente quell'impiego utile delle ricchezze proprie che è consentaneo a qualunque stato di proprietà, ma quell'applicazione continua di mezzi materiali e morali che è diretta a dare ad un fondo produttivo, nuovi e maggiori sviluppi ed incrementi.

Attesocchè per tale si rivela appunto il senso etimologico della parola *esercizio*, la quale come traente origine dal latino *exercere*, dinota attività costantemente rivolta ad un fine di guadagno con impiego di mezzi ordinati, onde nei tèsti romani si trova *exercere tabernam*, *exercere navem*, *exercere cauponam*, *stabulum*, *commercium*. E la giurisprudenza è venuta ad interpretarne in questo significato la portata, quando ritenne, come la Corte di Cassazione di Torino nella decisione 19 luglio 1878 in causa *Rotti* contro comune di Milano, che quell'*esercizio* il quale può essere colpito da tassa speciale a pro' dei Comuni, e pei concetti che prevalsero nella discussione ed adozione della legge, e pel tenore letterale dell'art. 1 della legge reso anche più efficace da quanto suona l'art. 1 del Regolamento approvato con sovrano decreto 24 dicembre 1870, vuole essere inteso nel senso più ampio, comprendente ogni professione, arte, commercio od industria, senza distinzione.

Attesochè il regolamento del comune di Cotrone per l'applicazione di detta tassa, approvato dalla G. P. A. in data 5 marzo 1890 ed omologato dal Ministero delle finanze con dispaccio 25 marzo 1890 n. 17121, si mantiene consono a

questi principii, in quanto determina coll'art. 2 che sono soggetti alla tassa tutti gli esercenti professioni, arti, commercio ed industria qualsiasi, nonchè i rivenditori di qualunque merce, residenti nel Comune, o che vi tengano la sede principale degli affari come nelle fabbriche, negozi e simili, facendo poi eccezione coll'art. 3 per l'impiego o l'opera retribuita con stipendio o salario presso amministrazioni pubbliche o private, e per la rivendita dei generi riservati al monopolio dello Stato.

Attesochè non fu però consono a tali principii, nella applicazione della tassa ai ricorrenti Berlinghieri Pietro ed Andrea, nè la deliberazione del Consiglio comunale di Cotrone, nè la decisione della G. P. A. di Catanzaro che ora costituisce il provvedimento impugnato.

Anzitutto occorre osservare che il Consiglio comunale nel rispondere al reclamo dei Berlinghieri col rigetto, non addusse altro motivo che quello che anche i redditi di categoria A sono soggetti a tassa di esercizio, e che quantunque i ricorrenti figurino nei ruoli della R. M. intestati con unico articolo, nel fatto poi sono due distinti mutuanti. Non è questione se i signori Berlinghieri, siano possessori di redditi che per essere procedenti da crediti ipotecarii o chirografari per denari dati a mutuo, sieno compresi nella categoria *A* per l'imposta di R. M. — Ma la questione è se basti il semplice fatto dell'esistenza di un reddito tassabile e norma della legge sull'imposta di R. M. perchè si possa applicare a chi lo fruisce anche la tassa di esercizio, autorizzata per i Comuni, dell'art. 1, alleg. *O*, della legge 11 agosto 1870.

E la risposta non può essere che negativa, per quanto più sopra si disse riguardo ai criterii di questa seconda tassa; imperocchè questa non colpisce direttamente la produzione del reddito come la prima, ma richiede un congegno di mezzi e di applicazioni che possa costituire l'esercizio della professione atta a promuovere, a modificare, od accrescere il reddito. Nel che consiste veramente quell'esercizio che pone in essere non solo il produttore del reddito, ma anche il commerciante non altrimenti definito dall'art. 8 del Codice di commercio che per colui che esercita atti di commercio per professione abituale.

Attesochè più concretamente se non più ampiamente la G. P. A. di Catanzaro, spiegò l'erroneo concetto col

quale ha creduto giustificare l'applicazione della tassa. Disse risultare in modo evidente che i signori Berlinghieri, dànno il danaro a mutuo, facendo affari d'importanza, e perciò solo ritenne che i loro ricorsi per essere cancellati dalla matricola della tassa esercizio e rivendite, fossero infondati. Non si nega che l'esercizio di una professione può manifestarsi anche con dare danari a mutuo ad interesse pattuito o quanto meno riservato dalla legge, a chi offre per sicurezza di rimborso credito reale o personale. Appena occorre soggiungere che l'Istituto bancario le cui funzioni possono esplicarsi tanto col mezzo di società o corpi morali, quanto da parte di singole persone, trae appunto alimento da una specie di commerciabilità del danaro, considerato come merce, e che nei postulati della dottrina economica sta anche questo: che le banche, colla serie di atti che intraprendono, tendono a fare un vero commercio di credito dal quale il banchiere attende la propria parte di remunerazione e di profitto.

Ma il ricorso sta nel vero quando sostiene che a porre in sodo l'esercizio dell'industria bancaria è necessaria una abitualità di operazioni, che possono essere anche di mutuo, una serie costante di atti di questo genere che rivelino nel mutuante la professione rivolta al fine di lucro col risultato complesso di queste operazioni, e non basta a dimostrarlo l'aver fatto un mutuo, nè parecchi mutui anche considerevoli. La G. P. A. ha sorpassato del tutto questo essenziale carattere di qualunque *esercizio*, preso nel senso economico, per valutare unicamente singole operazioni non coordinate con colleganza di rapporti e di speculazioni, ad un risultato finale nel quale le perdite possono stare in bilancio coi lucri, perchè l'alea del rischio sotto certi riguardi dell'operazione ha per contrapposto la previsione di guadagni certi sotto altri. Con ciò ha violato il disposto dell'art. 1 della richiamata legge del 1870, non che quello degli art. 2 e 3 del regolamento comunale relativo alla detta tassa.

Attesochè, se la impugnata decisione deve essere per tali motivi annullata, la veste giurisdizionale colla quale fu profferita dalla G. P. A. chiamata a statuire sui reclami dei classificati dell'art. 14 del detto regolamento, non consente quella ripetizione di spese che dovrebbe stare a carico di parte soccombente.

Per questi motivi accoglie il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1893, n. 175).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Iaccone (avv. Fortunato) — G. P. A. di Alessandria e Ricci, Bisio, Polastri ed altri (avv. Artigiani).

Elezioni amministrative — Se le quistioni relative alla estrazione a sorte dei consiglieri siano di competenza della Sezione IV. — Irregolare notificazione del ricorso — Quando e come si possa rettificare.

Le quistioni concernenti l'estrazione a sorte dei consiglieri comunali per il rinnovamento del quinto, e la rimanenza o pur no in carica dei sorteggiati, rientrano nel novero di quelle attinenti alle operazioni elettorali, la di cui competenza, a conoscerne in via di ricorso dalle decisioni preparatorie o definitive della Giunta provinciale amministrativa, spetta indubbiamente alla Sezione IV del Consiglio di Stato.

Merita di essere corretta la decisione della G. P. A. nella parte in cui, ritenendo irregolare la notificazione fatta al rappresentante del Comune, abbia rigettato il ricorso; mentre di tale notificazione, nel giudizio legittimamente introdotto contro le altre parti interessate, ben si poteva ordinare la rinnovazione nelle forme di legge.

Attesochè i controricorrenti sostengano in via pregiudiziale non appartenere alla IV sezione la cognizione del ricorso attuale, perchè essa non è chiamata a conoscere se non delle operazioni elettorali, in ordine all'art. 90 della legge comunale e provinciale, fra le quali non può annoverarsi l'operazione della Giunta municipale o del Consiglio comunale nello stabilire il numero dei consiglieri da eleggersi nel caso del rinnovamento del quinto dei consiglieri. Infatti, essi dicono, le operazioni elettorali sono contemplate dalla legge nelle disposizioni contenute dall'art. 32 all'art. 90, quindi quelle contemplate dagli art. 229 della legge stessa e dall'art. 103 del regolamento, sono sottratte alla giurisdizione della IV Sezione del Consiglio di Stato, e rientrano nella regola generale stabilita dall'art. 270.

Atteso, rispetto a tale assunto, che esso non ha fondamento. Ed invero: anzitutto si osserva che dallo intiero

contesto della legge si rileva indubbiamente come questa abbia in modo assoluto sottratto alla ingerenza governativa la materia delle elezioni sotto qualunque aspetto esse si considerino; quindi è certamente inapplicabile al caso il disposto dell'art. 270 della legge comunale e provinciale che contempla unicamente i ricorsi in via gerarchica.

Attesochè in secondo luogo sia indubitato che le disposizioni degli articoli 229 della legge e 103 del regolamento riflettenti la estrazione a sorte dei consiglieri per il rinnovamento del quinto, sono contenute nella parte comune alle amministrazioni comunali e provinciali, e quindi debbono ravvicinarsi e considerarsi come si trovassero scritte ai rispettivi luoghi secondo l'armonia e corrispondenza delle relative disposizioni.

Attesochè sia facile in terzo luogo convincersi che sotto la dizione di *operazioni elettorali* viene compreso tutto ciò che può riferirsi al *modo* con cui deve procedersi per legge alle elezioni, sieno queste eseguite o da eseguirsi; nè occorre grande acume per vedere che il modo col quale deve procedersi all'estrazione del quinto dei consiglieri, e quale dei consiglieri debba rimanere in carica e quale perdere per *estrazione* cotesta qualità, rientra nelle operazioni elettorali perchè hanno per loro fine ultimo la *elezione*.

Attesochè non sia da revocarsi in dubbio che il rimedio stabilito dalla legge contro le deliberazioni comunali in materia di operazioni elettorali, sieno quelle preparatorie o sieno definitive, è il ricorso alla G. P. A., unica competente a conoscerne.

Attesochè ciò ritenuto, ne segue che il rimedio contro le decisioni della G. P. A. non può essere altro che quello del ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Ed è quindi indubitata l'ammissibilità del ricorso a questa Sezione contro le decisioni definitive della Giunta provinciale suddetta in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889. E poichè il ricorso del cav. Iaccone contro gli atti amministrativi impugnati, e in ispecie contro la decisione della Giunta provinciale di Alessandria del 26 novembre 1892 è fondato unicamente sopra vere o supposte violazioni della legge, così non è meno certo spettare alla IV Sezione a conoscerne, e deve perciò ritenersi ricevibile il ricorso stesso.

Attesochè non essendo contestato dai controricorrenti

che il presente ricorso a questa IV Sezione sia stato regolarmente notificato a tutte le parti interessate, compreso il comune di Bosco Marengo, così l'asserta violazione dell'art. 3 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889 e dell'art. 10 del regolamento 4 giugno 1892 rientra nello esame dell'unico merito del ricorso attuale, nel vedere cioè se il precedente ricorso prodotto avanti la G. P. A. di Alessandria fu regolarmente notificato al comune di Bosco Marengo, o se in quella vece ben decise la Giunta stessa nel ritenerlo nullo; o se in ipotesi delle ritenute irregolarità avrebbe la Giunta dovuto provvedere per una nuova notificazione.

Atteso, quanto a tali questioni, che non può controvertersi dovere la notificazione di un ricorso prodotto in contradditorio di un'autorità o di un ente morale esser notificato alla persona che lo rappresenta; e che, mentre non è necessario per l'efficacia della notificazione del ricorso al rappresentante di un ente che sia fatta anche nella sede ufficiale, ognora che gli è fatta in *proprie mani*, è però indispensabile che la relazione dell'usciere contenga il nome della persona fisica che ha la rappresentanza dell'ente, e che questa sia il vero rappresentante di esso.

Attesochè nel caso in esame o si abbia riguardo alla relazione originale, dalla quale non risulta la persona rappresentante il Comune a cui l'usciere dice di aver notificato il ricorso di cui si tratta, o si guardi alla copia notificata al cav. Manfredi supposto ff. di sindaco e che effettivamente non era, la decisione della G. P. A. di Alessandria, che ritenne irregolare la relazione stessa, non meriterebbe veramente censura. Ma l'operato della Giunta merita di essere corretto nella parte, in cui dichiarando nulla la citazione del Comune, rigettò senza altro il ricorso del cav. Iaccone: imperocchè sia che si consideri che il giudizio era stato introdotto legittimamente contro le altre parti interessate e che non rimaneva se non di essere integrato, lo che impedisce la decadenza; sia che si abbia presente il disposto dell'articolo 21 del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale 10 giugno 1889, nonchè la giurisprudenza costante di questa IV Sezione, la Giunta provinciale aveva obbligo d'ufficio di ordinare essa che per cura del cav. Iaccone venisse regolarmente fatta nelle forme di legge la notificazione al comune di Bosco Marengo; tanto più nel caso attuale in cui una notificazione al Comune

erasi voluta effettivamente fare dal ricorrente, ed era stata in fatto eseguita, sebbene irregolarmente; nè poteva iscriversi a colpa di lui se l'usciere non l'aveva regolarmente compiuta.

Attesochè, concludendo, sia conforme alla equità e alla giustizia accogliere l'istanza subordinata, proposta dal ricorrente, rinviando gli atti al G. P. A. di Alessandria, perchè sospeso l'esame dell'affare in merito, ingiunga intanto al cav. Iaccone di regolarizzare la procedura del giudizio, e passi quindi alla definitiva risoluzione del ricorso di cui si tratta.

Per questi motivi la IV Sezione pronunciando sul ricorso del cav. Pio Iaccone, contro la decisione della G. P. A. di Alessandria in data 26 novembre 1892, lo accoglie in quanto di ragione, ed in riparazione ordina il ritorno degli atti alla G. P. A. suddetta onde proceda nel senso delle premesse considerazioni.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 150).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Morandi e Ruffoni (avv. Andreoni) — G. P. A. di Novara.

Elezioni amministrative — Motivi non dedotti innanzi al Consiglio comunale — Se possono essere esaminati dalla G. P. A. — Suo obbligo di accertare e valutare i fatti denunziati dai ricorrenti — Rinvio degli atti alla G. P. A.

Nessun motivo per annullamento di elezioni, il quale non essendo stato proposto innanzi al Consiglio comunale non abbia formato oggetto della decisione del Consiglio stesso, può essere preso in esame dalla G. P. A. senza violare apertamente le tassative ed esplicite disposizioni dell'art. 44 del regolamento 10 giugno 1889 per la esecuzione della legge comunale e provinciale.

All'inverso, se i ricorrenti si fecero a chiedere l'annullamento delle elezioni accennando in genere ai fatti di cui agli articoli 93 e 94 della legge comunale, senza punto specificarli e nel ricorso prodotto alla G. P. A., siano stati poi specificati, denunziandosi non solo gravi irregolarità, ma altresì dei reati e designandosi i nomi di persone le quali avrebbero potuto deporre sulla verità di quanto nel ricorso stesso erasi dedotto, la G. P. A. non

può esimersi dall'obbligo di valutare i fatti denunziati, di accertarne la esistenza e di provvedere a norma di legge.

Quindi, in difetto di pronunzia della Giunta provinciale sull'unica questione proposta dai ricorrenti innanzi al Consiglio comunale, la Sezione IV, mentre dichiara nulla l'impugnata decisione, rinvia gli atti alla Giunta medesima per gli opportuni provvedimenti, non essendo il caso di usare della facoltà concessa dall'art. 37 della legge 2 giugno 1889 e dall'art. 19 del regolamento di precedura di richiedere, cioè nuovi schiarimenti o la produzione di documenti o di ordinare una migliore istruzione dell'affare.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 26).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* CANNA.

Foglia e Fumagalli (avv. Salini e Gabba) — Prefetto di Milano, Ministero dell'interno e Camillo Aguzzi (avv. Barbetta, Rossi e Scotti).

Farmacie — Vincoli e privilegi — Questioni di competenza dell'autorità giudiziaria — Questioni dell'autorità amministrativa — Disposizioni vigenti nel Milanese.

Appartiene alla competenza della autorità giudiziaria tanto lo statuire se sieno tuttodì vigenti le restrizioni disposte dai regolamenti anteriori alla nuova legge sanitaria in materia di esercizio di farmacia, quanto l'ordinare in caso affermativo la chiusura delle farmacie illegalmente aperte (1).

L'Autorità giudiziaria ha però l'obbligo di rinviare alla autorità amministrativa l'estimazione delle condizioni speciali per concedere o negare la autorizzazione di detta apertura secondo le norme della legge antica (2).

(1-2) Queste massime, ricordate dalla Sezione IV con la decisione che annotiamo, vennero già affermate dalla Corte di Cassazione di Roma a sezioni riunite (Sent. *26 marzo 1892*), anche in via di regolamento di conflitto di competenza.

In modo alquanto diverso ha però giudicato la stessa Corte Suprema con la Sentenza *18 aprile 1893, Cutolo — Denozza*, che, giusta la riserva fatta in nota alla decisione *Cardona*, inserita nella *Giustizia Amministrativa a pag. 600 e segg. del 1892, Vol. III,* qui riportiamo per intero.

« Attesochè a dirimere il dissidio reso manifesto dalle or riferite contradittorie decisioni nella risoluzione di una controversia dibattuta

Le antiche leggi sono mantenute ferme in tutte le loro parti indistintamente, durante il quinquennio di cui all'art. 68 della suddetta nuova legge sanitaria.

L'apertura di una nuova farmacia in un Comune del Milanese può essere autorizzata, a tenore della modificazione 10 ottobre 1835 dell' I. R. Governo di Milano, anche senza la domanda del Consiglio comunale, e se la popolazione agglomerata nel centro, riunita a quella sparsa, ecceda i 5000 abitanti.

Attesochè sono pur troppo veri e tuttodì perdurano nella giurisprudenza delle Supreme Corti di giustizia i contrasti segnalati nelle deduzioni del Ministero dell'interno in ordine alla retta applicazione del già ricordato art. 68 della nuova legge sanitaria 22 dicembre 1888 disponente

---

nella scienza e nella pratica, non meno che nella oscillante giurisprudenza delle Corti Supreme, ed ora devoluta a questo Collegio a norma dell'art. 8 della Legge 6 dicembre 1888, perchè sollevata con ricorso sostanzialmente fondato a motivi identici a quelli che diedero luogo al primo annullamento, importa anzitutto, di fronte ai sommi principii che s'invocano ed all'entità degli interessi che si propugnano dai sostenitori delle contrarie opinioni, che i punti fondamentali della grave questione siano colla massima cura esattamente determinati.

« La legge del 22 decembre 1888, sulla tutela dell' igiene e della salute pubblica, nel titolo che tratta dell'esercizio delle professioni sanitarie ed affini, contiene parecchie disposizioni sull'esercizio dell'arte farmaceutica, di cui la prima (art. 26) divieta « *di aprire una farmacia e assumerne la direzione senza averne dato avviso 15 giorni prima al Prefetto* »; e fra le disposizioni generali contenute nel titolo VI il legislatore esprime (art. 68) la riserva seguente.

« Sarà presentato nel corso di cinque anni dalla promulgazione della presente legge apposito progetto di legge per l'abolizione dei vincoli e privilegi esistenti nel regno nell'esercizio della farmacia affine di regolare le indennità che potranno occorrere e provvedere i mezzi necessari a *questo scopo.*

« Queste sono le sole norme di legge che alla controversa questione possano riferirsi, e non è quindi dubbio, che a preferenza di quanto può raccogliersi dalle dichiarazioni sovente contradittorie, degli atti parlamentari, il concetto legislativo debba in esse, nel loro complesso e nella loro coesistenza, essere ricercato.

« La prima, benchè colla forma negativa di un divieto all'apertura di una farmacia senza precedente avviso al Prefetto, esprime però a chiara evidenza il principio generale, che l'esercizio farmaceutico sia libero a chiunque adempiute le condizioni dalla legge stabilite, si assoggetti alle obbligazioni nell'interesse dell'igiene e della sanità pubblica imposte; la seconda, di carattere manifestamente transitorio, impone al Governo di presentare nel corso di un quinquennio, un apposito progetto di legge per l'abolizione dei vincoli e privilegi esistenti, nel fine di regolare le indennità che potranno occorrere e di provvedere i mezzi a ciò necessari.

che « sarà presentato nel corso di cinque anni dalla promulgazione della presente legge apposito progetto di legge per la abolizione dei vincoli e privilegi esistenti nel Regno nell'esercizio delle farmacie, affine di regolare le indennità che potranno occorrere, e provvedere i mezzi necessari a questo scopo ».

E infatti risaputo che giusto una prima opinione, il progetto di legge da presentarsi fra 5 anni, di cui parla la dianzi riferita disposizione, si riferirebbe unicamente al regolamento delle indennità che potranno occorrere, — senza che per intanto possa essere menomamente sospeso od incagliato dovechessia e per qualsivoglia ragione il sistema di libertà nell'esercizio dell'arte farmaceutica proclamato dall'art. 26 della legge medesima.

Sostiene invece una seconda opinione che l'inaugu-

« Accanto adunque alla enunciazione di un principio generale, ispirato alle ragioni supreme del pubblico interesse, la legge pone un temperamento transitorio inteso a tutelare, sino all'abolizione definitiva dei vincoli e privilegi esistenti, gl'interessi particolari connessivi, e perciò le due disposizioni non si possono interpretare isolatamente, perchè tanto contradice al concetto assoluto, che la legge abbia immediatamente voluto attuare la libertà dell'esercizio farmaceutico, la riserva fattasi dal legislatore di abolire quei vincoli con una legge futura; quanto al concetto assoluto, che tutti i vincoli esistenti siano mantenuti fino alla promulgazione di tal legge, contraddice l'affermazione del principio, che chiunque ne abbia la capacità possa aprire una farmacia nuova, sol che ne dia l'avviso 15 giorni prima al prefetto.

« A determinare pertanto la sfera di azione delle due coesistenti disposizioni di legge, importa anzitutto di riconoscere, che le limitazioni imposte dalle varie leggi anteriori, ove siano esclusivamente fondate a motivi di pubblico interesse, non possano ritenersi mantenute per effetto del temperamento di cui l'art. 68 dacchè l'estimazione delle vere esigenze dell'interesse pubblico in questa materia sovranamente fatta dalla nuova legge in base a quei diversi criteri, che la indussero a proclamare il principio di libertà, toglie ai vincoli corrispondenti ogni ragione di essere, nè alcuno di coloro che dalla loro esistenza potessero averne indirettamente sentito una qualsiasi utilità, potrà mai dolersi dell'applicazione del principio medesimo egualmente stabilito nell'esclusivo interesse della generalità dei cittadini.

« E così parimenti non può quel principio non essere immediatamente operativo rispetto a tutte le farmacie che al tempo della promulgazione della nuova legge non avessero già intrapreso l'esercizio dell'industria corrispondente perchè nessun vincolo o privilegio potrà mai dai proprietari od esercenti di esse invocarsi sulla base della legislazione anteriore a detrimento del libero esercizio altrui, dal momento che tutte le disposizioni contrarie ai principî proclamati dalla legge nuova furono da essa espressamente abrogati (art. 7).

« La riserva adunque o il temperamento stabilito nell'art. 68, non può riferirsi se non a quei vincoli o privilegi che prima della promulgazione della nuova legge si fossero, a titolo oneroso od anche gratuito,

rato sistema di libertà rimane pendente il quinquennio sospeso in tutte quelle sezioni del Regno dove esistevano privilegi e vincoli di qualsiasi natura, senza distinguere se tali vincoli e privilegi costituiscano veri dritti patrimoniali acquistati in origine a titolo oneroso (quali le farmacie piazzate del Piemonte), oppure sieno il risultato di semplici limitazioni in ragione di distanza e di popolazione imposte per mere considerazioni di interesse pubblico inteso secondo le idee di quei tempi.

E frammezzo a codeste due opinioni estreme e naturalissime che sorgesse, come in effetto sorse, un sistema intermedio il quale in armonia al contesto del riferito articolo 68 interpretato secondo le regole del comune diritto ed al suo scopo quale si trova nello stesso articolo determinato — distinguendo fra vincoli e vincoli intanto

---

conseguiti per virtù di legge, regolamenti o concessioni speciali, che, pur volendo provvedere al generale interesse, abbiano però avuto in vista anche l'interesse particolare degli esercenti, nell'intento di promuovere la loro industria sì proficua alla sanità pubblica, colla guarentigia di un sicuro ed utile impiego dei loro capitali e dell'opera loro.

« Non può infatti negarsi, che per effetto dei privilegi e dei monopolii in tal modo costituiti, l'esercizio delle farmacie rappresentasse in alcune provincie d'Italia una vera e spesso rilevante attività patrimoniale, capace di formare oggetto di ogni genere di contratto, e che il pensiero delle gravi conseguenze economiche di un'abolizione immediata abbia potuto preoccupare il potere legislativo, così da indurlo a riconoscere la necessità di una disposizione transitoria intesa a riservare ad una legge futura il regolamento non solo delle indennità che potessero occorrere e la provvista dei mezzi necessari, ma anche a tener sospesa con una dichiarazione, che non poteva essere più esplicita, la stessa pronuncia dell'abolizione dei vincoli e privilegi esistenti.

« Tale pronuncia, che implicava la necessità di raccogliere e di studiare numerosi elementi per la risoluzione di un problema difficile e complesso stante la molteplice varietà delle origini, della importanza della natura e del modo di essere dei vincoli e privilegi esistenti nelle diverse Provincie del Regno, venisse dal potere legislativo riservata a se stessa, specialmente perchè trattavasi di materia che sfugge alle norme rigorose del diritto in quanto la giurisprudenza avea già riconosciuto (App. Roma 17 marzo 1886, Finanze e Prov. di Cagliari) che simili concessioni e privilegi, ancorchè ottenuti mediante corrispettivo non possono infirmare la suprema potestà di far leggi e di regolare i servizi pubblici secondo il miglior interesse dello Stato, e sono perciò di loro natura risolubili e revocabili quandochessia, ove la pubblica autorità lo richieda, senza che alcun diritto possa competere ai privati nè per la restituzione di quanto avessero corrisposto per ottenerli, nè per un compenso al cessare di una utilità, fin dall'origine essenzialmente condizionata e soggetta alle esigenze del generale interesse.

« Conseguentemente, ogni diritto d'indennità obbligatoria per l'abolizione dei vincoli e privilegi dei quali si tratta, dovendo ritenersi insussistente, tanto più se risultino costituiti senza limiti di tempo, per legge

ammette che i vincoli e privilegi sieno ancor durante il quinquennio sussistenti in quanto possano dar diritto a quella indennità che costituì la causa determinante della disposizione, e che deve formare oggetto dell'apposito progetto di legge ivi promesso e da presentarsi entro i cinque anni.

Omissis. Quindi il sistema troppo ampio e radicale stato propugnato dal Ministero dell'interno, nel senso di escludere qualsiasi ulteriore ingerenza del Prefetto, deve esser nel concreto del caso messo in disparte siccome affatto fuori di luogo, ed in urto con pronunciati i quali nei rapporti delle parti contendenti rivestono l'autorità di irretrattabile cosa giudicata.

Stabilita così la facoltà del Prefetto di autorizzare in Milano l'esercizio della nuova farmacia suddetta purchè

---

o per atto d'impero, e non in forma contrattuale ed a tempo, certamente il legislatore colla disposizione dell'art. 68, ha voluto, in considerazione delle accennate circostanze, provvedere in doppio modo all'interesse privato, sia col tener sospesa pel corso di cinque anni l'abolizione dei vincoli che sieno stabiliti anche in riguardo agli interessi degli esercenti e sia col riservarsi di provvedere colla promessa legge alla risoluzione del problema, se, come, e in quali casi possa, con giudizio prudenziale ed equitativo, essere concessa agli esercenti, per la cessazione dei corrispondenti vantaggi, una indennità puramente facoltativa, che non sia già compensata dal godimento di essi nel tempo trascorso e nei cinque anni, dalla vigente legge concessi, e che nel caso di concessioni ottenute a titolo oneroso, potrebbe anche comprendere la restituzione della parte del prezzo che non sia compensata durante il tempo del godimento ottenuto.

« Laonde non regge la distinzione accolta nella sentenza impugnata che siano stati mantenuti temporariamente i vincoli e privilegi costituiti in modo da dar diritto ad una indennità e che tutti gli altri siano stati aboliti immediatamente.

« Ciò contrasta col concetto sostanziale dell'art. 68, che è quello di un equo temperamento transitorio nell'interesse dei privati da completarsi prima dell'attuazione effettiva della proclamata libertà, ed inoltre verrebbe a far risolvere ora dal magistrato un problema che il Legislatore riserbava a se stesso, e ad ammettere senza ragione, per l'abolizione dei privilegi riconosciuti incompatibili coll'interesse pubblico, casi possibili d'indennità dovuta per diritto.

« Procedendo quindi all'esame delle norme emanate col R. Decreto delli 10 aprile 1850 e del regolamento 29 gennaio 1853, in quanto con esse fu mantenuto in vigore l'antico divieto di aprire in Napoli alcuna nuova farmacia se non alla distanza di 70 passi geometrici da ognuna delle esistenti, il Supremo Collegio ha già altre volte riconosciuto (11 gennaio 1887 Avena c. Baculo) e riconosce tuttora, che tale limitazione, lungi dall'essere esclusivamente stabilita nel pubblico interesse, comprende e protegge anche l'interesse privato dei farmacisti esercenti, come chiaramente apparisce, specialmente dalle varie disposizioni del regolamento che dimostrano l'intento del legislatore, che il divieto sia mantenuto e

concorressero le condizioni prescritte dalle discipline colà preesistenti con la legge sanitaria odierna, tutta la disputa si concentra nel saper se tali discipline siano o no state dal correlativo ed impugnato suo decreto offese.

Sul quale argomento per i bisogni della causa ed in relazione ai dedotti mezzi di annullamento basta aver presenti le disposizioni della Notificazione 10 ottobre 1835, dell'I. R. Governo di Milano *in ordine alla eccezione al preposto* od alla chiusura delle farmacie sotto il rapporto dell'ordine pubblico, e di private proprietà — ed in ispecial modo le seguenti:

« Si ritiene (ivi si dice) in massima che una officina farmaceutica possa nelle località dove la popolazione è agglomerata servire ai bisogni di cinquemila individui.

« Il Governo però in riflesso della dispersione dei consumatori in frazioni isolate, della qualità montuosa del paese ed altre circostanze locali, sopra domanda *dei comuni* può concedere l'esercizio di nuove farmacie ove il servizio migliore del pubblico lo possa esigere.

« In caso di approvazione dello stabilimento di una nuova farmacia si procede per vie di concorso alla scelta del farmacista ».

« Attesochè in presenza delle disposizioni ora riferite e dei riflessi svolti fin da bel principio cadono senz'altro tutte

---

regolarmente osservato, anche a tutela dell'interesse dei proprietari e dei loro eredi, specialmente minorenni, a favore dei quali la sollecitudine del legislatore è evidente. »

Con questa sentenza la Cassazione Romana, senza disconoscere il concetto fondamentale della nuova legge sanitaria, che fu quello di sancire la libertà farmaceutica, nell'interesse supremo della pubblica igiene, ha in sostanza ritenuto che l'applicazione di tale principio non può avere effetto nelle provincie, in cui *esistendo vincoli e privilegi,* questi possano se la *loro natura lo comporta,* far luogo all'indennizzo riservato con l'art. 68 della medesima legge, nei quali casi deve rimanere sospesa la applicazione di quel principio fino alla risoluzione del problema dell'indennità, se *lo Stato si assumerà tale onere.*

La tesi, che si dibatte da anni, è come vedesi grave e complessa. Nè crediamo che sulla discorde giurisprudenza fra le diverse Corti del Regno, la Cassazione Romana abbia detto l'ultima parola, finchè a troncare ogni altra questione ed a rendere lealmente e praticamente attuabile il principio della libertà farmaceutica, conciliando i giusti interessi di tutti, non venga sciolta la promessa del Governo, relativamente alla nuova legge.

In ogni modo il nostro Periodico, che nulla ha omesso per tenere a giorno i suoi lettori dell'importante questione, fra non molto ritornerà sull'argomento.

le argomentazioni del ricorso in quanto accennano a pretesa violazione ed erronea interpretazione del suddetto art. 68 della legge 22 dicembre 1888 nonchè dell'art. 3 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo; — parendo del resto di per se stesso intuitivo che la dichiarata osservanza per un quinquennio delle leggi antiche importa che queste siano mantenute ferme in tutte indistintamente le loro particolarità e non soltanto nelle parti che possano agli antichi farmacisti convenire.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 marzo 1893, n. 105).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Confraternita del SS. Sacramento e Rosario in Monteroberto (avv. Paleani), G. P. A. di Ancona.

Spese di riparto — Confraternita — Omissione di notifica alla Intendenza di Finanza — Irrecettibilità del ricorso.

Questa Sezione IV ebbe altra volta a riconoscere l'assoluta necessità che i ricorsi per riparto di spese a carico di una Confraternita vengano notificati a pena di decadenza all' Intendenza di finanza come rappresentante degl'interessi finanziari dello Stato del quale in conclusione si viene a impugnare il decreto che pone a carico dell'ente le spese del ricorso (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 29 marzo 1893, n. 128).

Presidente ff. BIANCHI. — *Relatore* MOTTA.

Bartolini ed altri, Consiglieri comunali di Siena (avvocati Caporali e Bruelli) — G. P. A. di Siena, Comune di Siena e Mencini ed altri.

Elezioni amministrative — Omonimi — Indicazioni insufficienti — Fatti estrinseci per supplirvi.

La massima *ritenuta dalla Sezione IV, di non doversi ricorrere a circostanze estrinseche per supplire e integrare le insufficienti indicazioni delle schede elettorali, rispetto ad individui, di cui esistessero altri omonimi, non è da applicare in maniera così* assoluta *da do-*

(1) Massima ribadita con la posteriore decisione 27 maggio 1893, n. 196, *Compagnia della disciplina della S. Croce e Intendenza di finanza di Napoli.*

versi sempre, ed in tutti i casi, aver riguardo soltanto alle schede stesse, indipendentemente dai fatti bene accertati, nel concorso dei quali possono aver luogo le elezioni essendo appunto sulla speciale importanza e concludenza di codesti fatti che può variare, secondo le diverse circostanze, l'apprezzamento delle autorità chiamate dalla legge a giudicarne (1).

Epperò quando alla Sezione IV apparvero non abbastanza ponderose le ragioni, o per lo meno vacillanti, contrapposte dalle parti ricorrenti a tale apprezzamento, essa confermò i giudizi delle G. P. A. nei molteplici e svariati casi di omonimia, sui quali ebbe a portare il suo esame (2).

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1893, n. 164).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Turbacco (avv. Orlando e Codacci-Pisanelli) — Ministero delle Finanze (avv. erar. Avet) e Comune di Racalmuto.

Regi Decreti emanati sopra ricorsi al Re in via straordinaria — Quando e come possano essere impugnati — Irricevibilità del ricorso alla Sezione IV — Esattorio — Se il Decreto prefettizio di nomina dell'esattore sia provvedimento definitivo.

I Decreti reali, emanati sopra ricorsi al Re, in via straordinaria, per motivi di legittimità, contro provvedimenti definitivi dell'autorità amministrativa, non pos-

(1) Vedi identica decisione pubblicata nella *Giustizia Amm., Anno III, P. I, pag. 295 e seg.* e note ivi.

(2) In conferma di detta massima, la Sezione ha nel caso concreto considerato: che mal si attacca la pronuncia della G. P. A. di Siena per aver ritenuto che i voti dati con le schede contestate a *Nencini Giuseppe*, senz'altra specificazione, riguardassero il cav. Nencini direttore della Banca Popolare di Siena, e non il suo omonimo negoziante di selleria. Imperocchè la Giunta stessa trovò incensurabile il deliberato del Consiglio municipale nel medesimo senso, dal momento che la rappresentanza comunale ebbe come accertato che il direttore Nencini contemporaneamente era stato in altre schede indicato col titolo di *cavaliere* — che la candidatura di lui era fra quelle *notoriamente* poste e discusse dalla stampa locale — che, per contrario, fra i candidati non aveva mai figurato il sellaio Nencini — e che, infine, anche i precedenti del cav. Nencini il quale aveva coperto altri uffici municipali, concorsero a determinare il convincimento ragionevole che pure le suddette schede contestate riflettessero lui, anzichè il suo omonimo, a cui facevano difetto quei requisiti.

sono essere da chicchessia impugnati in via contenziosa innanzi alla Sezione IV (1).

È provvedimento definitivo il Decreto col quale il prefetto nomina di ufficio l'esattore di un Comune; ed è appunto un regio Decreto, contro cui non è ammesso ricorso alla Sezione IV, quello emanato sul ricorso del Comune stesso al Re, avverso il detto Decreto prefettizio.

Però i regi Decreti della specie, non sono irrevocabili, mentre sia per mancato contraddittorio degli interessati, sia per ogni altra ragione d'illegittimità, possono essere impugnati nella medesima via straordinaria, con ricorso al Re, ai sensi dell'art. 12, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato (2).

Attesochè il ricorso straordinario al Re e il ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato contro i provvedimenti amministrativi costituiscono due rimedi alternativi ed attinenti a due supreme e indipendenti giurisdizioni, stabilite egualmente al di fuori e sopra la gerarchia, e procedenti l'una in via puramente amministrativa, l'altra in via contenziosa, ma preordinate entrambe al fine comune di mantenere l'osservanza della legge nello svolgimento della pubblica amministrazione. Questo concetto risulta manifesto dal confronto dell'art. 12 n. 4, e dell'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato del 2 giugno 1889; giacchè con l'uno è aperto il ricorso al Re per motivi di legittimità, solo in quanto sugl'impugnati provvedimenti siano esaurite e non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica, mentre per virtù dell'altro citato articolo il ricorso contenzioso a questa IV Sezione da una parte non è ammesso se non appunto contro i provvedimenti definitivi che sul ricorso presentato in via gerarchica siano stati

(1-2) Confronta la *decisione n. 206*, pubblicata a pag. 323 e segg., Parte I del 1892.

Come abbiamo osservato allora, ripetiamo ora, che troviamo giustissime le massime della Sezione IV, ai diversi intenti menzionati nelle dette decisioni, fra cui quello di evitare conflitti fra la stessa Sezione IV e il Consiglio generale. Però ripetiamo pure, che bisognerebbe trovare il modo di non precludere l'adito della Sezione IV agli interessati i quali, al provvedimento amministrativo preferissero il giudicato di detta Sezione, ciò che accadrebbe ogni qualvolta il Governo, dopo il parere di una Sezione consultiva, per un fine qualsiasi, richiedesse anche il voto del Consiglio plenario, e questo si pronunziasse in merito, senza il previo consentimento di tutti gli interessati, come vuole la legge.

emanati in sede amministrativa, e dall'altra è espressamente escluso quando contro tali provvedimenti definitivi siasi ricorso al Re per motivi di legittimità; onde senza dubbio lo sperimento dell'un rimedio non può che perentoriamente negare ed escludere lo sperimento dell'altro. E a rilevare anche meglio il parallelismo di tali due ricorsi straordinari occorre appena ricordare, che essendo sui ricorsi al Re richiesto l'esame ed il voto del Consiglio di Stato in adunanza generale (art. 12 n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, e 19 del relativo regolamento del 17 ottobre 1889, n. 6515) ed essendo invece la decisione dei ricorsi in sede contenziosa deferita ad una Sezione sola del Consiglio stesso. l'articolo 27 della citata legge dispone che negli affari che possono formare oggetto di ricorso alla Sezione IV il Governo, avuto il parere della Sezione competente, non abbia facoltà di richiedere in via amministrativa l'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale, potendo solo provocare sugli affari stessi la decisione della IV Sezione, salvo che le parti cui direttamente si riferiscano i provvedimenti abbiano rinunziato a tale via contenziosa. Dal che si ha senza dubbio che la legge non solo intende a garantire alle parti direttamente interessate la libertà della scelta fra l'una e l'altra via di ricorso, ma evidentemente s'inspira allo scopo di mantenere la perfetta indipendenza delle due giurisdizioni e d'impedire la possibilità di conflitti fra le Sezioni unite del Consiglio di Stato e la Sezione per la giustizia amministrativa;

Attesochè deve pertanto ritenersi che emanato in via straordinaria un decreto reale sopra ricorso proposto da chicchessia al Re in via straordinaria per motivi di legittimità contro definitivi provvedimenti dell'autorità amministrativa, non sia consentito ad alcun interessato di impugnare un tale decreto in via contenziosa innanzi a questa Sezione. Nè a ribadire un tale concetto, che discende chiaramente dalle premesse considerazioni, vuolsi trasandare che l'impossibilità di riesaminare in questa sede contenziosa una siffatta specie di reali decreti trova una conferma nel capoverso dell'art. 36 della predetta legge sul Consiglio di Stato in quanto che essendo quivi stabilito che non possano concorrere alle decisioni della IV Sezione i consiglieri che avessero concorso a dar parere nella Sezione consultiva sull'affare che forma oggetto del ricorso, è chiaro che

in omaggio all'ovvio principio cui s'informa una tale disposizione e per cui non è consentito di pronunciare come magistrati decidenti a coloro che sulle stesse controversie abbiano già un'altra volta portato il loro esame ed espresso il loro voto, non sarebbe giuridicamente ammessibile che i componenti della IV Sezione, che ebbero a dare in via consultiva sopra un ricorso al Re il loro voto nell'adunanza generale del Consiglio di Stato, abbiano poi a riesaminare lo stesso affare in sede contenziosa ed a conoscere del supremo provvedimento emanato sul parere dello stesso Consiglio generale;

Attesochè nella specie il provvedimento impugnato in questa Sezione è appunto un decreto Reale emanato in conformità di un voto del Consiglio di Stato in adunanza generale su ricorso rivolto dal comune di Racalmuto al Re, a' sensi dell'art. 12, n. 4 della citata legge contro un provvedimento definitivo, qual'era il decreto del prefetto di Girgenti che d'ufficio aveva nominato esattore del Comune stesso il signor Michele Turbacco; e però la natura di un tale provvedimento non può che costituire un'assoluta ragione d'irricevibilità del ricorso proposto contro di esso a questa sede contenziosa;

Attesochè a vincere un tale pregiudiziale ostacolo non gioverebbe il rilevare che l'impugnato decreto fu emanato su ricorso del comune di Racalmuto senza che il controinteressato e attuale ricorrente signor Turbacco avesse consentito ad adire la via amministrativa di quello straordinario ricorso e senza suo contraddittorio.

Ritenuta infatti la giuridica impossibilità di riesaminare in sede contenziosa per qualsivoglia motivo decreti reali emanati su voto del Consiglio di Stato a Sezioni unite nell'esercizio della suprema giurisdizione di cui è parola nell'art. 12, n. 4, della più volte citata legge, questa Sezione non potrebbe fermarsi affatto a discutere se ad eccitare legittimamente l'esercizio di quella giurisdizione bastasse la istanza dell'interessato Comune od invece occorresse anche il consenso della parte controinteressata, non rientrando un tale esame che appunto in quel sindacato che non è affatto provocabile da questa Sezione in riguardo a provvedimenti anzidetti. Ad un tal motivo, come altresì a quello del mancato contraddittorio e ad ogni altra ragione d'intrinseca illegittimità che possa essere opposta all'impugnato decreto,

non è negata assolutamente ogni via di riesame, occorrendo appena rilevare che se l'attuale ricorrente non ebbe modo di far valere tutte le sue ragioni nel procedimento amministrativo provocato dal ricorso del comune di Racalmuto al Re, il decreto emanato su tale gravame, anzichè essere irrevocabile anche ne' rapporti di quel controinteressato, può sempre da costui essere impugnato nella medesima via in cui fu emanato e in base appunto alla disposizione dell'art. 12, n. 4, della citata legge sul Consiglio di Stato, in conformità di quanto fu ritenuto dallo stesso Consiglio di Stato nell'adunanza generale del 22 dicembre 1891;

Attesochè il ricorrente signor Turbacco per la soccombenza è tenuto alla rifusione delle spese verso il resistente comune di Racalmuto, che nelle sue controdeduzioni scritte ne ha fatta espressa domanda; la Sezione dichiara irricevibile il ricorso e condanna il ricorrente alle spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 181).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Casarsa della Delizia (avv. Monti) — Ministero della Istruzione pubblica (avv. erar. Avet) e Praturlon.

Maestri elementari — Licenziamento per la scadenza del biennio di prova — Computo del termine prescritto per la notificazione.

A giudicare della tempestività della notificazione del licenziamento dei maestri elementari prima dello spirare del biennio di prova, il computo del termine dei sei mesi di cui all'art. 169 del Regolamento unico 16 febbraio 1888 deve esser fatto risalendo dal giorno in cui si esaurisce il secondo anno di prova, non da quello in cui comincia un nuovo anno scolastico.

L'art. 33 del Regolamento 11 ottobre 1885, non riprodotto dal suddetto Regolamento unico, non può ritenersi più in vigore.

Attesochè l'art. 166 del regolamento unico 16 febbraio 1888 n. 5292 per l'istruzione elementare prescriva tra l'altro che, *quando sei mesi prima dello spirare del biennio di prova il maestro non venga licenziato, si intenderà nominato per un sessennio.*

Il successivo art. 169 stabilisce che i Comuni, i quali vogliono licenziare i maestri per scadenza di termine, debbono notificare il licenziamento agli interessati *almeno sei mesi prima della scadenza della nomina.* Ora, non essendo contestato che il biennio, pel quale fu nominato il maestro Isaia Praturlon con la deliberazione consigliare del 15 agosto 1890, cominciò il 1° novembre del detto anno e terminò il 31 ottobre 1892, non essendo cioè contestato che, per la condizione giuridica dei rapporti legalmente costituiti fra il comune di Casarsa ed il maestro Praturlon, questi avesse il diritto di rimanere in ufficio, come rimase, fino al 31 ottobre 1892, e di avere, come ebbe, il pagamento dello stipendio fino al detto giorno, non s'intende come si possa prescindere da questa condizione giuridica e da questo diritto solamente quando si tratta di giudicare della tempestività della notificazione di licenziamento. Invece si presenta chiaro e spontaneo il concetto che in tempo utile fu notificato il licenziamento dal Comune il 18 aprile 1892, poichè al 31 ottobre dell'anno stesso, cioè dopo più di sei mesi, spiravano giusta l'art. 166 i due anni, pei quali il Praturlon era stato nominato, e si verificava la scadenza della nomina contemplata dall'art. 169. Nè può bastare per far trascurare la verità dei fatti ed abbandonare il significato naturale dei due citati articoli l'osservazione dell'Avvocatura Erariale che il biennio previsto dall'art. 166 debba essere inteso come la ripetizione dell'anno scolastico, il quale comincia normalmente il 15 ottobre, anche quando effettivamente il corso delle lezioni cominci, come avviene a Casarsa, più tardi, sicchè dal detto giorno si debba retrocedere di sei mesi per non assottigliare il termine stabilito dal regolamento in favore dei maestri. In primo luogo ad escludere questa interpretazione del *biennio di prova* basterebbe avvertire che esso non solo riesce ad attribuire al regolamento l'intenzione di sconfessare gli effetti dei rapporti giuridici, che all'ombra della leggé stessa si trovano costituiti fra Comune e maestro, e di sostituire a questi rapporti un termine ipotetico ed astratto, ma è nettamente contradetto dall'art. 169, il quale parlando della *scadenza della nomina,* accenna appunto non ad una astrazione, ma ad una condizione di fatto legalmente esistente. In secondo luogo si può notare che i due articoli sono concordi nel determinare come termine, dal quale devesi di sei mesi ri-

salire per giudicare della tempestività della notificazione del licenziamento il giorno nel quale si esaurisce il secondo anno di prova, non il giorno, nel quale comincia un nuovo anno scolastico; sicchè movendo dall'accennata interpretazione della parola *biennio*, si dovrebbe logicamente giungere fino a sostenere (il che in verità non è stato fatto) che il termine dal quale devesi risalire sia non il 15 ottobre, quando l'anno scolastico giusta l'art. 35 del regolamento comincia; ma il 15 agosto, quando per lo stesso articolo finisce; cioè si dovrebbe ritenere dovuto ai maestri un termine di otto mesi, invece di quello di sei.

Appena occorre in proposito ricordare che, come in forza degli art. 169 e 258 della legge 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione l'anno accademico delle Università è di nove mesi, e quello dei Licei e dei Ginnasi è di dieci mesi, così l'anno scolastico per le scuole elementari, nel quale non solo si compie il corso delle lezioni, ma si procede anche, per l'art. 37, alle iscrizioni, agli esami di riparazione e di ammissione ed a quelli finali di promozione, deve essere considerato di dieci mesi; sicchè lo spirare di un anno scolastico non coincide col principio di un altro ed il biennio di prova contiene bensì due anni scolastici, ma rappresenta un tempo maggiore di essi. Nemmeno può dirsi giustificato l'assunto della risoluzione ministeriale del 30 agosto 1892 dall'argomento che il termine di sei mesi accordato ai maestri deve essere inteso in maniera, da escludere gl'inconvenienti, che deriverebbero dal non coordinarlo ai termini stabiliti con gli articoli 146, 158 e 120 del regolamento per l'apertura dei concorsi e per le modificazioni alla classificazione delle scuole. Anche prescindendo dalla poco giuridicità di questo argomento, è ovvio che il periodo di sei mesi è così lungo, da comprendere sempre, utilmente e largamente i termini suddetti. Certamente dovrebbesi con pari sicurezza giungere ad una conclusione affatto diversa da quella ora dimostrata, quando si potesse ritenere tuttavia in vigore l'art. 33 del regolamento 11 ottobre 1885 n. 3496, il quale esplicitamente e tassativamente disponeva che i Comuni, i quali intendevano di licenziare i maestri per termine di convenzione, dovessero far notificare al maestro al più tardi entro il 14 aprile l'atto di diffida del licenziamento. Ma in verità non è lecito alcun dubbio in proposito, quando si consideri che il

regolamento del 16 febbraio 1888, nel quale l'art. 33 non fu riprodotto, non servì ad accrescere il numero dei regolamenti precedentemente in vigore sulla materia, ma fu sostituito ad essi e venne perciò dichiarato *Regolamento unico* dal R. D. che lo approvò. Ciò risulta con non minore chiarezza anche dalla Relazione, che precede il decreto medesimo, nella quale il ministro proponente, dopo aver fatto l'enumerazione dei varii regolamenti vigenti, fra i quali quello del 1885, e dopo aver deplorato i danni derivanti *da tanto numero e tanta varietà di disposizioni*, dichiarava essere *una necessità e per conseguenza un dovere* il sottoporre alla Sovrana sanzione quel regolamento unico, che era il frutto dello studio di un'apposita Commissione, composta di esperte e competenti persone. Tutto ciò premesso, è forza riconoscere che il ricorso del comune di Casarsa è fondato e merita di essere accolto.

Per questi motivi la Sezione annulla la denunziata risoluzione ministeriale del 30 agosto 1892 non che la deliberazione presa il 26 del precedente mese di giugno dal Consiglio provinciale scolastico di Udine.

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1893, n, 174).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Associazione utenti caldaie a vapore di Milano (avv. Bassano)
Ministero di agricoltura, industria e commercio
e Associazione fra gli utenti caldaie a vapore del circondario di Gallarate
(avv. Scotti, Zanardelli e Sacchi).

Associazioni industriali — Libera costituzione delle medesime — Effetti della loro erezione in ente morale.

Le associazioni industriali possono costituirsi liberamente pei principii fondamentali della nostra legislazione. Sono in ispecie autorizzate dalla legge di pubblica sicurezza 23 dicembre 1888 e relativo regolamento senza restrizioni le Associazioni fra gli utenti caldaie a vapore; *nè hanno alcun bisogno di essere erette in ente morale pel loro funzionamento* (1).

La erezione in ente morale non ha altro effetto che di attribuire a certe associazioni la personalità giuri-

(1) La motivazione della decisione chiarisce, come scorgesi, anche meglio il concetto di queste massime,

dica, per la quale possono legalmente acquistare, contrarre obbligazioni e compiere tutti gli atti civili propri di ogni cittadino, e stare in giudizio per mezzo di un rappresentante, ma non ha l'effetto di attribuire diritti che escludano la libertà di un identico esercizio, di un identico scopo ad altri cittadini od enti morali.

Omissis. L'associazione milanese ricorrente ha erroneamente supposto che l'approvazione del suo statuto portasse per conseguenza il diritto esclusivo di estendere la propria azione sulle provincie indicate all'art. 2, e che nelle stesse provincie non potessero perciò sorgere altre associazioni fra gli utenti di caldaie a vapore. Cotesta specifica indicazione nello statuto non ha altra portata che quella di una facoltà negli industriali di quelle provincie di iscriversi nell'associazione milanese e di poter profittare dei vantaggi che essa offriva; ma lungi dal contenere un'obbligazione li lasciava liberi di iscriversi come di non iscriversi; e quindi di iscriversi in altre associazioni. Il Decreto Reale che erigeva in ente morale l'associazione milanese e la relativa approvazione del suo statuto non ebbero nè poterono mai avere in animo di creare un monopolio a favore dell'associazione stessa, chè sarebbe stato contrario a tutti i principii di pubblica economia.

I controricorrenti nelle osservazioni sopra riferite hanno esattamente commentato la lettera e lo spirito delle disposizioni legislative contenute nella legge 23 dicembre 1888 e relativo regolamento 3 aprile 1890, le quali non possono nella loro sostanza non essere accettate e fatte proprie da questa IV Sezione.

L'associazione milanese d'altronde ricorrendo a questa IV Sezione non ha allegato nè potuto allegare la violazione di alcuna legge che il Decreto Reale impugnato abbia commessa; ha in quella vece invocato il parere della Sezione consultiva competente di questo Consiglio di Stato, che sentita, fu contraria alla erezione in ente morale dell'associazione degli utenti caldaie a vapore di Gallarate; mentre i controricorrenti allegano altri pareri, coi quali, sebbene esistessero altre congeneri associazioni, la Sezione suddetta opinò favorevolmente per la loro erezione in ente morale. Per spiegare questa apparente contraddizione bisogna non confondere due cose essenzialmente diverse, cioè

il diritto dell'associazione e i suoi effetti naturali, colla convenienza e opportunità di erigerla in ente morale. Il primo nascendo dal *gius* comune non ha d'uopo, come già osservammo, di approvazione governativa; l'erezione in ente morale al contrario è pura emanazione governativa, e dipende da molte circostanze che variano da caso a caso, il cui apprezzamento è interamente rimesso al Governo del Re, e sfugge alla competenza contenziosa di questa IV Sezione; e da ciò dipende la diversità dei pareri emessi dalla Sezione consultiva del Consiglio di Stato in casi di erezioni in ente morale di congeneri associazioni fra gli utenti caldaie a vapore. Ma siffatti pareri nulla hanno che fare con la questione odierna la quale consiste nel vedere se l'erezione in ente morale dell'associazione milanese e la superiore approvazione del suo statuto portino la conseguenza giuridica di impedire la costituzione di altre associazioni congeneri, e la erezione di queste in enti morali; questione che non può essere risoluta se non negativamente alle pretese dell'associazione ricorrente, siccome fu dimostrato.

Attesochè appariscano sufficienti queste brevi osservazioni per esaurire gli argomenti difensionali dell'una e dell'altra parte; e per concludere senz'altro pel rigetto del ricorso.

Atteso, quanto alle spese, che seguendo queste la soccombenza, è conforme a giustizia che sia condannata a sopportarle in favore delle parti intimate l'associazione milanese ricorrente.

Per questi motivi la IV Sezione pronunciando sul ricorso del signor Ernesto De Angelis nella sua qualità di presidente dell'associazione fra gli utenti caldaie a vapore avente sede in Milano contro il Decreto Reale 29 ottobre 1892, lo respinge.

SEZIONE IV.

(Decisione 28 aprile 1893, n. 163).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Lodi (avv. Caccialanza) — Corri.

Tassa domestici — Competenza della Sezione IV — Ricorso del Comune contro la cancellazione di un contribuente dai ruoli — Se soggetto ad imposizione chi abbia al suo servizio una domestica per due o tre ore al giorno.

Non esorbita dalla competenza della Sezione IV, per modo che questa debba sollevare di ufficio l'eccezione d'in-

competenza, non opposta dalle parti, la controversia sul ricorso di un Comune contro la decisione della G. P. A., che mandò a cancellarsi un individuo dai ruoli dei contribuenti per la tassa sui domestici (1).

Se il regolamento comunale sulla tassa domestici stabilisca che sia soggetto ad imposizione « chiunque tenga a sua disposizione domestici dell'uno o dell'altro sesso, quantunque non somministri loro il vitto e l'alloggio, » è soggetto a tassa colui che abbia al suo servizio quotidiano una domestica, sebbene questo servizio sia limitato a due o tre ore al giorno (2).

Attesochè il regolamento per l'applicazione della tassa vetture e domestici pel comune di Lodi e Chiosi dispone che, trascorso il termine fissato per la dichiarazione dei contribuenti, la Giunta municipale prende in esame le osservazioni che le fossero state presentate, delibera sulle medesime, e compila i ruoli per l'esazione della tassa, contro le risultanze dei quali è ammesso il ricorso al Consiglio comunale od alla Deputazione provinciale, nel termine di giorni trenta, e che solo scorso il termine utile per la presentazione dei ricorsi, la iscrizione e la tassa diventano definitive (art. 20, 23 e 28), dalle quali disposizioni si viene a dedurre che quando la G. P. A., sostituita in virtù del nuovo ordinamento comunale alla Deputazione provinciale, venne a statuire sul reclamo del dott. Corri Luigi contro l'applicazione della tassa domestici a suo riguardo, la materia di controversia era ancora in quello stadio di trattazione amministrativa, che per regola normale precede la definitiva determinazione e la esigibilità di un'imposta a carico del contribuente iscritto. Nè dalla sfera propria di impugnazione amministrativa esce l'attuale ricorso del comune di Lodi, il quale non formula domanda diretta e concreta pel pagamento della tassa, esercitando in confronto del contribuente il suo diritto di esigere, ma chiede che sia annullata la deliberazione della G. P. A., colla quale si

---

(1-2) Con decisione *23 giugno 1893, n. 212. Franceschini c G.P.A. di Perugia* la IV Sezione annullò una decisione della G. P. A. che aveva respinto il reclamo di chi illegalmente era stato iscritto nei ruoli per tassa di focatico. Cfr. la decisione *29 maggio 1891 n. 125 (Giust. Amm. 1891, I, p. 263)*, nella quale la IV Sezione credette necessario sollevare di ufficio la eccezione d'incompetenza.

mandò a cancellare il dott. Corri dalla lista dei contribuenti per la tassa in questione.

Attesochè se per la premessa osservazione non era da scorgersi menomata la competenza della IV Sezione per doversi in questa controversia elevare di ufficio la relativa eccezione, non apposta da alcuna delle parti, non era poi da ritenersi fondata in diritto quella pronuncia amministrativa che ora il Comune impugna.

La G. P. A. presume che il Regolamento colle espressioni da esso usate all'art. 10 abbia inteso che il servizio che un individuo presta ad una famiglia per essere soggetto a tassa, debba avere un carattere continuativo, e per tale non volle scorgere il servizio prestato dalla denunciata domestica al dott. Corri, perchè limitato a due o tre ore al giorno, onde non può dirsi che la domestica sia a *disposizione* del ricorrente, nel senso voluto dal regolamento.

Ma essa non ha tenuto conto anzitutto che l'art. 10 del regolamento se per dichiarare l'obbligo del pagamento della tassa, lo indice a chiunque *tenga a sua disposizione* domestici sì dell'uno che dell'altro sesso, aggiunge poi anche: *quantunque non somministri loro l'alloggio ed il vitto.* La naturale interpretazione del mentovato disposto avrebbe fatto indurre pertanto che la continuità del servizio si desume dalla sua costanza, giorno per giorno, in relazione ai bisogni peculiari e spesso mutabili della persona che il servizio attende, e non anche dalla durata e permanenza del servizio per tutte le ore, della diuturna presenza e partecipazione della persona che si qualifica domestica pel servizio che presta a tutti gli usi ed abitudini del padrone, nella famiglia del quale verrebbe ad entrare per una specie di comunanza di vita, giusta la regola antica: *Familiae appellatione et eos, quos loco servorum habemus contineri oportere dicendum est* (l. 1 § 18, Dig. *De vi*).

Questo, che direbbesi grado di *famigliarità* fra il domestico ed il padrone, non era certo richiesto dal regolamento, per imporre la tassa, se anzi l'art. 10 contempla espressamente il caso che il domestico non abbia comunanza di vitto e di tetto col principale; locchè dimostra che quel concetto che la Giunta decidente ha creduto di esprimere col vocabolo *domesticità*, necessario per giustificare l'applicazione della tassa, può essere assodato anche quando

si abbia l'attendenza di una persona al servizio, limitato a certe ore del giorno, sempre quando si supplisca in questo modo ai bisogni pei quali il principale richiede la prestazione di opera del suo dipendente.

Atteso in secondo luogo che questa razionale e logica interpretazione è poi suffragata dall'indole della tassa di cui si tratta; imperocchè non è la modalità e la consistenza del servizio quella che determina la vera base d'imponibilità, nel qual caso sarebbe aperto il campo al contribuente chiamato a soddisfare al suo obbligo di tassa, di eludere la legge, col dare a quel servizio che rimane nell'interno delle sue pareti, apparenze impossibili ad essere controllate colla realtà.

La legge presuppone una condizione di compatibile agiatezza nella persona che adibisce per proprio conto il servizio di un'altra. Questo è il criterio che giustifica l'applicazione di una tassa speciale che, traendo occasione dal servizio mantenuto a propria disposizione, si qualifica sui domestici; criterio che non può conformarsi che allo stato attuale del servizio prestato, con retribuzione, ad esaurienza del bisogno personale del richiedente, senza tener conto poi dei modi coi quali fra le due persone si possono regolare i rapporti di locazione d'opera, modi che sfuggono a qualunque regola costante, essendoci da una parte il libito di chi dispone dell'opera, dall'altra il grado di attitudine e di capacità di chi la presta, e che può benissimo, anche in poche ore, disimpegnare quella quantità di servigi che per un'altra richiederebbe la spendita di lavoro di un'intera giornata.

Attesochè la G. P. A. di Milano, entrando in concetti del tutto opposti ha violato le disposizioni normali della tassa, e specialmente l'art. 10 del suindicato regolamento, e riguardo alle spese dei rapporti fra il ricorrente Comune e l'intimato Corri, e ragioni di convenienza inducono alla compensazione.

Per questi motivi annulla la decisione 1° settembre 1892 della G. P. A. di Milano; fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, compensa fra le parti le spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 28 aprile 1893, n. 159).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SERENA.

Faravelli (avv. Tutino) — Giunta provinciale amministrativa di Genova e Comune di Pegli (avv. Priario).

Segretario comunale — Licenziamento — Notificazione — Mancanze non previste dal regolamento del Comune — Art. 12 della legge comunale e provinciale — Estremi per la regolarità della deliberazione — Incompatibilità del segretario a causa d'ingerenza di persona ad esso attinente negli affari dell'amministrazione.

La mancata notificazione della deliberazione di licenziamento non può essere presa in esame dalla Sezione IV, se dagli atti risulta che il segretario comunale non solo ebbe immediata notizia di quella deliberazione, ma con atto di usciere intimato al sindaco abbia protestato contro la medesima, ed abbia posteriormente prodotto formale reclamo alla Giunta provinciale amministrativa.

A prescindere dai casi previsti dal regolamento del Comune, il licenziamento del segretario può aver luogo per altre mancanze, in base all'art. 12 della legge comunale e provinciale, richiedendosi soltanto che la relativa deliberazione sia motivata, e che sia presa coll' intervento di almeno due terzi dei consiglieri.

È giustificato il licenziamento del segretario, il quale benchè ammonito, abbia permessa o tollerata l'intrammettenza negli affari dell'amministrazione comunale e della Congregazione di carità di persona estranea all'ufficio, ed avente contegno provocante verso il sindaco e gli amministratori.

Nel caso concreto, il provvedimento si legittima anche per l' incompatibilità assoluta del segretario, la quale è una necessaria conseguenza del grave addebito accertato a suo carico (1).

Omissis. Attesochè non è neppure fondata la censura mossa alla Giunta provinciale di avere pronunciato su fatti

(1) Veggasi, in conferma di questa massima, la decisione inserita a *pag. 444 e segg. Parte I del 1891.*

non specificati nella deliberazione del Consiglio comunale e di aver giudicato *ultra petita.* Ed invero, basta leggere la impugnata decisione per convincersi che la Giunta provinciale « ritenne, in fatto, che al segretario comunale signor Faravelli venne addebitato principalmente di avere, contro ogni convenienza, permesso e tollerato che certa Veronica Manna, abitante seco lui nella casa comunale, s'immischiasse indebitamente in affari dell'amministrazione comunale e della Congregazione di carità, tenendo altresì un contegno provocante e oltraggioso in pubblico verso il sindaco e verso l'assessore G. B. Puppo; di non avere energicamente e sollecitamente eseguito, come era suo dovere, i suggerimenti e gli ordini impartitigli dal sindaco per ovviare gl'inconvenienti lamentati a causa della suddetta Veronica Manna. » Ora tutti questi addebiti formarono oggetto della decisione del Consiglio comunale nella seduta del 25 gennaio 1891 e se la Giunta provinciale nella sua pronunzia non ritenne sufficienti le giustificazioni addotte dal Faravelli nel suo ricorso e dichiarò invece legittimo l'operato del Consiglio comunale, il suo apprezzamento non può dirsi illegale e però non merita di essere censurato nè per incompetenza, nè per eccesso di potere.

Attesochè, passando all'esame del merito del ricorso, giova innanzi tutto rilevare che i Consigli comunali nominando i segretari comunali e revocando le loro nomine fanno uso di una facoltà giurisdizionale la quale non può trovare altro limite che quello imposto dalla legge. La nuova legge comunale coll'accordare maggiori garanzie alla classe dei segretari comunali non ha inteso certamente di togliere ai Comuni quella facoltà, ma di moderarla e disciplinarla in guisa da impedirne l'abuso, non l'uso razionale e legittimo. Ora nel caso concreto non si può affermare che il Consiglio comunale di Pegli abbia abusato di questa facoltà.

È indubitato, e nessuno lo nega, che la Veronica Manna, fantesca del segretario Faravelli fu da costui incaricata di distribuire ai poveri i biglietti di oggetti di vestiario o di sussidii in danaro; è indubitato che la stessa fantesca, fatta arrogante dalla protezione che le accordava il suo padrone, non solo s'inframmetteva negli affari municipali e della Congregazione di carità, ma serbava verso il sindaco e gli assessori tale un contegno, che se potè farle

evitare una condanna penale, rese però il suo protettore e padrone incompatibile con gli amministratori del Comune.

Nè vale il dire che il Consiglio comunale era incompetente a giudicare di cose che riguardavano la Congregazione di carità, perchè, avendo la Congregazione di carità trasmessi al Comune i biglietti per i sussidii, il segretario commise una grave mancanza affidandone la distribuzione non già agli uscieri comunali, come avrebbe dovuto, ma alla sua fantesca.

Dalla inchiesta eseguita dal sindaco e dalle non poche dichiarazioni con le quali il Comune cercò di dimostrare alla Giunta provinciale amministrativa la sussistenza degli addebiti fatti al segretario comunale, risultano abbastanza fondati i sospetti che la Manna facesse indebiti lucri nella distribuzione dei biglietti; risulta evidentemente che il contegno della Manna verso il sindaco e gli assessori era davvero provocante ed oltraggioso. Il segretario Faravelli, che nulla ignorava, nulla faceva per ovviare agli inconvenienti derivanti dalla condotta d'una donna che se non era da lui incoraggiata, era indubbiamente tollerata e protetta. Egli non nega i fatti, ma si studia di attenuarli, di spiegarli, e in ogni modo cerca di fare intendere che non si possa a lui attribuirne la responsabilità. Ma quando il sindaco lo avvertì che doveva allontanare dalla casa comunale la Veronica Manna, egli avrebbe dovuto obbedire ed eseguire immediatamente gli ordini ricevuti. Lo promise per iscritto addì 26 novembre 1890, ma non mantenne la promessa, mettendo innanzi scuse e pretesti che rivelavano la intenzione di non dare esecuzione agli ordini superiori. Il sindaco lasciò trascorrere quasi due mesi e finalmente provocò la sospensione del segretario e ne propose il licenziamento nella seduta consigliare del 25 gennaio 1891.

Il non aver prontamente obbedito agli ordini del sindaco, non solo fu una grave mancanza, ma fu causa di vera ed assoluta incompatibilità tra il segretario e gli amministratori del Comune.

È bensì vero che questa Sezione con la decisione del 17 dicembre 1891 ritenne che a rendere legittimo il licenziamento non basta affermare l'assoluta incompatibilità del segretario con gli amministratori; ma nello stesso tempo dichiarò che «giustizia ed equità richiedono che si tenga conto della incompatibilità a carico del segretario solo in

quanto ad esso sia imputabile, cioè solo in quanto sia una conseguenza necessaria degli addebiti accertati ».

Ora il principale addebito fatto al segretario Faravelli essendo stato accertato, si potrà dire che il Consiglio comunale fu molto rigoroso, ma non si potrà affermare che abbia commesso un abuso o un arbitrio; e però la decisione con la quale la Giunta provinciale amministrativa di Genova riconobbe perfettamente legale l'operato del Consiglio comunale non merita di essere censurata;

Atteso, quanto alle spese, che la Sezione stima, tutto considerato, di doverle fra le parti compensare.

Per questi motivi rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 183).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* CANNA.

Pistolese (Avvocati Santomartino e Rinaldi) — Ministero dell' interno e comune di Muro Lucano (avv. Summonte)

Annullamento di ufficio — Se si estende agli atti dei prefetti nell'esercizio delle attribuzioni tutorie — Medici condotti — Licenziamento — Diritto preesistente alla legge 22 dicembre 1888 — Diritto posteriore a questa legge — Licenziamento durante il triennio di prova — Motivi — Stabilità — Computo del triennio di prova.

La facoltà di annullamento di ufficio, riconosciuta al Governo del Re dall'art. 255 della legge comunale e provinciale, non si limita alle deliberazioni delle rappresentanze comunali e provinciali, ma si estende eziandio ai provvedimenti emessi dal prefetto in merito alle deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali e degli altri Corpi amministrativi sottoposti alla vigilanza governativa.

Anteriormente alla nuova legge sanitaria 22 dicembre 1888, quando altrimenti non disponessero speciali regolamenti comunali, la condizione giuridica dei medici condotti, nei loro contrattuali rapporti col Comune era esclusivamente governata dai principii del diritto comune.

In pendenza del triennio di prova stabilito pei medici condotti dall'art. 16 della legge sanitaria 22 dicembre 1888, tanto il Comune che il medico possono darsi

reciprocamente licenza senza necessità veruna di giustificati motivi, purchè il periodo della ferma contrattuale sia rispettato.

Scorso il triennio senza licenziamento, il medico acquista la stabilità; ma se durante il triennio il Comune si vale della facoltà di licenziamento, la stabilità non può sorgere se non dopo il compimento di un altro triennio.

È legale la deliberazione di licenziamento, durante il triennio di prova, se anche sia motivata dal solo scopo di non conferire al medico il diritto alla stabilità.

A completare il triennio di prova non può mettersi in calcolo il periodo posteriore alla deliberazione di licenziamento.

Atteso sul primo mezzo del ricorso che con esso il ricorrente D. Pistolese argomentando dal contesto dell'articolo 255 confrontato cogli articoli 165, 264, 270 della legge comunale e provinciale assuma essenzialmente che la facoltà straordinaria di annullamento accordata in qualunque tempo al Governo del Re dall'art. 117 del relativo regolamento possa colpire soltanto le deliberazioni contrarie alla legge che siano state prese da un Corpo amministrativo, come è il Consiglio comunale, ma non gli atti spesi dal prefetto nell' esercizio appunto dell' ingerenza governativa, atti i quali diventano perciò sotto ogni aspetto intangibili una volta decorsi i termini perentorii dalla legge medesima prestabiliti per poterli utilmente impugnare.

Però niuno non vede che codesta teoria si manifesta innanzi tutto in aperto contrasto colla ragione a cui le anzidette disposizioni appariscono informate, inquantochè come conseguenza necessaria di essa si dovrebbero in molti casi lasciar sussistere deliberazioni che la stessa legge qualifica come nulle di pien diritto, ed il semplice visto per approvazione apposto dal prefetto o dal sottoprefetto nei sensi dell'art. 164 di essa legge dovrebbe formare ostacolo all'esercizio delle facoltà in parola non ostante la patente illegalità delle deliberazioni a cui l'approvazione prefettizia si riferisce.

Oltre di che sarebbe flagrante inconseguenza negare al Governo del Re nei riguardi dei prefetti i quali da lui direttamente dipendono l'esercizio di una facoltà che al Governo stesso non si disconosce rispetto agli atti delle am-

ministrazioni provinciali e comunali nonostante le autonomie di queste.

Del resto la tesi del ricorrente dottor Pistolese è altresì condannata dal contesto letterale della legge, la quale nell'ampiezza dei termini in cui è formulata ed in relazione allo scopo che essa si prefisse abbraccia tutte le deliberazioni affette da alcuno dei vizi indicati nell'articolo 225, senza veruna eccezione, e senza distinzione di corpo o di autorità da cui le deliberazioni provengono.

Onde è che la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato fu sempre concorde a ritenere che nell'esercizio della suprema vigilanza ed ingerenza a lui affidata dai citati articoli di legge, il Governo del Re estende la sua azione eziandio ai provvedimenti emessi dai prefetti in merito alle deliberazioni dei Consigli comunali o degli altri Corpi amministrativi sottoposti alla vigilanza governativa.

Non occorre quindi di più per respingere il primo mezzo.

Attesochè il secondo mezzo non presenta di per sè solo alcuna giuridica importanza, inquantochè, per la singolarità della situazione, la rilevanza sua viene a confondersi colla questione di merito di cui nel mezzo che segue. Di vero poichè il prefetto di Potenza nell'impugnato suo decreto ha ritenuto che il dott. Pistolese avesse già acquistato la stabilità sebbene al tempo della deliberazione consigliare 12 novembre 1891, non fosse ancora decorso il triennio di cui parla l'art. 16 della legge sanitaria, ed ha creduto sotto siffatto aspetto di usare delle facoltà di annullamento nei sensi degli articoli 162 e 255 della legge comunale e provinciale niuno non vede che il decidere se abbia con codesto procedere agito nei confini della propria competenza oppure commesso un eccesso di potere, dipende naturalmente dalla interpretazione dell'art. 16 della legge sanitaria, cosicchè la questione di competenza rimane per necessità logica esaurita una volta risoluta la questione di merito che è concretata nel terzo mezzo.

Atteso su questo terzo mezzo ossia sulla questione di merito, che anteriormente alla nuova legge sanitaria del 22 dicembre 1888, quando altrimenti non disponevano gli speciali regolamenti municipali, la condizione giuridica dei medici condotti nei loro contrattuali rapporti coi Comuni

era esclusivamente governata dai generali principii del comune diritto.

Che a codesta condizione di cose innovò l'articolo 16 della legge sanitaria anzidetta attribuendo il carattere di stabilità alla nomina dei medici e chirurghi fatta del Consiglio comunale dopo tre anni di prova, e compiuto il triennio (aggiunge il testo) il comune non può licenziarli se non per motivi giustificati coll'approvazione del prefetto sentito il Consiglio provinciale di sanità.

E perchè al momento di entrata in vigore della legge tutti indistintamente i comuni si trovassero in condizione identica nei riguardi della stabilità condizionata da essa creata per i medici condotti, dispose altresì in apposito capoverso che, « il triennio per i medici condotti che sono in attività di servizio (come appunto il Pistolese) decorra dal giorno della promulgazione della legge. »

Se pertanto secondo la chiara e precisa lettera della legge il primo triennio non costituisce se non un periodo di prova, e la limitazione fatta ai Comuni nella facoltà di dare la licenza ai medici condotti non sorga fuorchè dopo compiuto il triennio, ne discende altrettanto ovvia quanto indiscutibile la conseguenza che in pendenza del triennio che è il periodo di prova per entrambe le parti, e l'una e l'altra possono darsi reciprocamente licenza senza necessità veruna di giustificati motivi purchè il periodo della ferma contrattuale sia rispettato.

In altri termini quella eguaglianza contrattuale che sotto il regime della legislazione preesistente perdurava all'indefinito nei rapporti fra Comuni e medici condotti, invece secondo la legge nuova può cessare dopo il triennio di prova, ove questo scada senza che il Comune abbia licenziato il medico giacchè in siffatta ipotesi la costui nomina acquista *ope legis* carattere di stabilità. In caso diverso se il Comune si vale della facoltà di licenziamento, la stabilità non può sorgere se non dopo il compimento di un altro triennio.

Attesochè tutte le argomentazioni che si sogliono addurre in contrario dipendono dal confondere la conseguenza del contratto con quella creata dalla legge indipendentemente affatto dalla natura e dalla durata delle particolari convenzioni. Emerge infatti dalle disposizioni di sopra richiamate che la legge nel soggetto tema ha voluto costi-

tuire tutti indistintamente i Comuni in condizione identica, e far dipendere l'acquisto della stabilità da essa inaugurato unicamente dal fatto della prova triennale, senza altrimenti preoccuparsi se questa prova triennale fosse il risultato di altrettante tacite annuali riconferme, oppure non costituisse che la parte di un periodo ben più lungo risultante da speciale convenzione.

La legge non poteva negare in modo assoluto al naturale rappresentante degl' interessi del Comune l'apprezzamento delle molteplici eventualità e degli svariati motivi di convenienza che possono indurre la opportunità di licenziare un medico anche benemerito del Comune; ma per non lasciare i medici condotti in perpetua balìa delle maggioranze essa volle che della libertà di apprezzamento i Comuni si valgano prima che scada il triennio di prova, ed ecco tutto.

Attesochè i premessi rilievi dimostrano come il Consiglio comunale di Muro Lucano agì con perfetta correttezza quando non in frode alla legge, ma nell'esercizio di una facoltà che questa accorda, colla impugnata deliberazione 12 novembre 1891 reputava conveniente per il Comune di licenziare entrambi i medici condotti, con espressa dichiarazione però di rispettare i loro dritti contrattuali; e che tutti gli sforzi della difesa del Pistolese mirano a snaturare, estendendone la portata, la limitata e condizionale stabilità, introdotta a vantaggio dei medici condotti dal ripetuto articolo 16 della legge sanitaria.

E la stessa circolare del ministro dell' interno stata citata dal prefetto nel dispositivo del suo decreto debba bensì in linea di consiglio delle norme dirette a frenare la eccessiva tendenza dei Consigli comunali ad impedire lo acquisto della dianzi accennata stabilità mediante disdetta data ai medici prima della scadenza del triennio di prova, ma non mette punto, nè può mettere in forse che si trattasse di un positivo diritto delle comunali rappresentanze.

Laonde anche il terzo mezzo apparisce infondato senza mestieri di ripetere qui i maggiori argomenti stati svolti in identici incontri da molteplici decisioni del Consiglio di Stato tanto in sede contenziosa quanto in sede consultiva ed a sezioni unite.

Attesochè il quarto mezzo si confuta da sè avvegnachè pretenderebbe con esso il patrocinio del Pistolese che il

decreto reale nello stabilire sulla legalità o meno del provvedimento prefettizio concernente la deliberazione consigliare 12 novembre 1891 dovesse prendere per base a criterio di giudizio eziandio il tratto di tempo posteriore trascorso sin oltre la data di esso decreto; data in cui il triennio di prova sarebbe stato di gran lunga compiuto; troppo ovvio parendo che codesta pretesa è inconciliabile coi rilievi addotti nell'esame del mezzo che precede ed insorge altresì contro alle più note massime del comune diritto, giusta le quali tutte le decisioni attinenti al merito di un anteriore provvedimento di un'autorità inferiore si pronunciano *nunc pro tunc*.

Non sussistendo pertanto alcuno dei proposti mezzi di annullamento, deve il ricorso essere respinto, colla compensazione delle spese consigliate dai precedenti e da tutte le particolarità della controversia.

Per qnesti motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n 149).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Dellarissa e Ratti —

Roga ed altri (avv. Vitalevi e Ottolenghi) e G. P. A. di Alesssandria.

Elezioni comunali — Ricorso alla G. P. A. — Se dichiarato inammissibile per mancata prova di notificazione, tale prova possa farsi innanzi alla Sezione IV — Carta e stampa delle schede — Segni di riconoscimento — Accuse di pressioni e corruzioni — Mancanza di prove specifiche.

Non producendosi innanzi alla G. P. A. la prova della eseguita notificazione del reclamo ai consiglieri comunali che vi abbiano interesse, la Giunta stessa non può che dichiarare inammissibile quel reclamo, in forza della espressa disposizione contenuta nel § 1, art. 90, della legge 10 febbraio 1889 comunale e provinciale.

Però codesta inammissibilità, dipendente da mancanza di una formalità che realmente era stata adempita, non può parificarsi ad un abbandono del reclamo contro le operazioni elettorali; cosicchè la decisione sovr'esso proferita dalla G. P. A., essendo suscettibile di ricorso innanzi alla Sezione IV, a tenore del paragrafo dello stesso art. 90 della legge, non può esservi ostacolo

all'ammissione in questa sede della prova, somministrata colla produzione degli atti originali, della eseguita notificazione a tutti gl'interessati del ricorso avanti alla G. P. A.

Non sussiste la dedotta violazione degli articoli 74 e 81 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889, se mentre da una parte si sostiene, che il partito della maggioranza abbia adoperato per le schede una carta speciale a mano, che difficilmente si trova in comune commercio, che ha un colore speciale biancastro-giallognolo, evidentemente diverso dal colore bianco comune, e che è così trasparente che anche piegata in due o in quattro parti, la scheda per la forte impressione della stampa rivela esteriormente i nomi dei candidati, d'altra parte si espone nel ricorso stesso che il partito contrario, detto della minoranza, avesse provveduto e fatto distribuire altre schede stampate su carta e con caratteri simili, col quale mezzo evidentemente venne meno quello attribuito agli avversari di far conoscere i votanti.

Nemmeno è attendibile la domanda di una inchiesta, al fine di provare che il partito della maggioranza abbia abusato della molta influenza che esercita nel Comune per far nascere speranze e timori negli elettori, quando non si specificano fatti concreti, di pressioni, di minacce, di promesse, che siano avvenute.

L'affermazione che le schede siano state consegnate agli elettori da agenti municipali, e in buste portanti il timbro del Comune, non è per sè solo un fatto che costituisce pressione contro la libertà degli elettori.

Parimenti le affermazioni che in tutte le Sezioni elettorali vi erano sorveglianti lautamente pagati dal partito della maggioranza, « i quali accompagnavano ogni votante venduto o intimorito, fino all'urna della votazione, dove stavano attenti a vedere se egli consegnasse al presidente la scheda dai caratteri speciali riconoscibili, che essi poco prima gli avevano somministrata o della quale l'avevano già riconosciuto provvisto, » e che lo stesso partito abbia elargito dei pranzi, sono semplici asserzioni generiche, mancanti non solo di qualsiasi principio di prova, ma perfino d'indicazioni precise di fatti specifici, taluni dei quali sussistendo avrebbero dovuto far luogo a procedinenti penali.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 148).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di Povegliano Veronese (avv. Calderara) — G.P.A. di Verona.

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Domicilio di soccorso della donna maritata — Dimora ultraquinquennale — Mutamento di stato — Domicilio coniugale — Minore di 15 anni — Domicilio civile — Vedova.

L'art. 73 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, prescrivendo che la moglie segua il domicilio di soccorso del marito, non attribuisce al mutamento di stato che ne deriva dal matrimonio il solo valore di sospendere gli effetti del precedente domicilio di soccorso della moglie, ma in omaggio alla unità della famiglia, che la donna concorre a formare, senza esigere il concorso della dimora effettiva ultraquinquennale, stabilisce nel domicilio coniugale una forma specifica di domicilio di soccorso, per la donna maritata.

Il criterio per la determinazione del domicilio di soccorso che a tenore dell'art. 72 deriva dalla dimora ultraquinquennale, non è assoluto, ma trova appunto un limite nell'art. 73 successivo rispetto alla donna maritata ed ai minori di 15 anni, in base ai rapporti del matrimonio e della patria potestà.

Perchè la condizione giuridica creata dal matrimonio possa essere distrutta riguardo al domicilio di soccorso occorre per parte della moglie il fatto di una dimora ultraquinquennale distinta e separata da quello del marito.

La parola seguire *non è usata dalla legge che solo per designare il vincolo di dipendenza del domicilio di soccorso della moglie di fronte a quello del marito, ma non significa punto che morto il marito, e cessata quindi ogni relazione di domicilio da parte di lei con un dato luogo debba ritenersi cessato anche per la moglie il rapporto di domicilio già stabilito con lo stesso luogo.*

La disposizione espressa dell'art. 18 Cod. civ., per cui la vedova conserva il domicilio del marito finchè non ne acquisti un altro, si applica anche al domicilio di soccorso per identità di ragione, benchè manchi una si-

mile espressa sanzione nella legge sulle istituzioni di beneficenza (1).

Attesochè l'art. 73 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, prescrivendo che la donna maritata segua il domicilio di soccorso del marito, non attribuisce al mutamento di stato che deriva dal matrimonio il solo valore di sospendere gli effetti del precedente domicilio di soccorso tenuto dalla donna in altro Comune per dimora ultraquinquennale a tenore dell'art. 72 della stessa legge, come assume il ricorrente; ma in omaggio all'unità della nuova famiglia che la donna concorre a formare ed ai rapporti giuridici che ne dipendono, senza esigere il concorso della dimora effettiva per la durata dell'indicato periodo, stabilisce nel domicilio coniugale una forma specifica di domicilio di soccorso, di fronte a cui cessano interamente gli effetti di qualsiasi altro domicilio di soccorso che prima

(1) Elegante è la questione trattata nella decisione che riportiamo, ed a commento della stessa fia pregio dell'opera trascrivere ciò che scrive l'on. senatore BIANCHI, *Corso di diritto civile italiano, vol. IV, tit. II, n. 97*:

« Vi è una specie particolare di domicilio, che vien detto di *soccorso*, e nulla ha di comune col *domicilio civile*, nè col *politico*, ma riguarda effetti puramente amministrativi, per la determinazione della competenza passiva delle spese impiegate a soccorrere persone indigenti.

« Le ragioni onde ammettere che per tali effetti possa essere attribuito alla persona un domicilio diverso da quello che le spetta per lo esercizio dei diritti civili o dei diritti politici, facilmente s'intendono.

« Secondo la nostra legislazione, i soccorsi, che occorra di prestare a persone indigenti, sono in generale *facoltativi* pei Comuni e per le Provincie. Vi sono bensì alcune eccezioni a questa regola, specialmente pel mantenimento dei mentecatti poveri e degli esposti (art. 174, n. 10, e 237, § 2 della legge 20 marzo 1865, all. A, n. 2248); ma in questi casi stessi alle obbligazioni imposte dalla legge alle Provincie ed ai Comuni non corrispondono, a favore dei bisognosi di soccorso, diritti esercibili mediante azione giudiziale; solamente è attribuito alla competente autorità amministrativa superiore l'ufficio d'iscrivere coattivamente nei bilanci le somme corrispondenti a tali spese obbligatorie. Ne deriva che il domicilio delle persone da soccorrersi non serve ad altro, in queste materie, che a determinare l'obbligazione delle Provincie e dei Comuni nei loro rapporti rispettivi.

« Ciò costituisce dunque una differenza essenziale relativamente ai domicili civile e politico, i quali hanno per oggetto l'esercizio di diritti particolari, dell'uno o dell'altro ordine, risguardanti la persona, che nel luogo appunto del proprio domicilio ha diritti da esercitare e obbligazioni da adempiere.

« Ond'è che le particolari condizioni, a cui per tali oggetti è subornato lo stabilimento o il cambiamento di domicilio civile o politico, non possono essere applicabili a quel particolare domicilio, che nei rapporti

del matrimonio la donna stessa abbia per avventura acquistato in altro Comune. Certo non si contesta che per la citata legge la dimora ultraquinquennale costituisca un criterio generale per la determinazione del domicilio di soccorso. Esso però non è un criterio assoluto ed esclusivo, ma trova un limite appunto nelle disposizioni speciali dell'art. 73 rispetto alla donna maritata ed a' minori di quindici anni. Nella legge infatti non è punto scritto che la dimora per oltre i cinque anni sia l'unico modo di acquisto del domicilio di soccorso in Comune diverso dal luogo di origine e il solo correlativo modo di perderlo; ma il capoverso dell'art. 72, nel dire che il domicilio di soccorso acquistato per dimora di oltre i cinque anni non si perde che con l'acquisto del domicilio di soccorso in altro Comune, non soggiunge affatto che l'acquisto del nuovo domicilio possa avvenire solo in base alla condizione di quel periodo di effettiva dimora, appunto perchè, oltre a tal modo di acquisto comune ed ordinario del domicilio di soccorso, col seguente art. 73 si stabilisce un altro particolare modo di acquisto di un tale domicilio per le donne e per i minori di quindici anni in base a' rapporti del matrimonio e della patria potestá;

Attesochè con tale concetto non si viene punto a sconoscere che la citata legge, inspirandosi allo scopo speciale

---

tra Provincie e tra Comuni serve a determinare la competenza passiva delle spese per soccorsi agl'indigenti, non essendovi parità di motivi. Chè anzi, rispetto a quest'ultima specie di domicilio, vi è una ragione manifesta per doverlo determinare assumendone un fondamento diverso; inquantochè l'obbligo d'un Comune o d'una Provincia di provvedere ai soccorsi che si rendano necessari per una determinata persona, deve naturalmente corrispondere agli oneri locali a cui la stessa persona sia tenuta di soddisfare in quel Comune o in quella Provincia, mentre non sempre può essere indizio certo di ciò il domicilio civile, e tanto meno il politico, se la persona tenga in altro luogo la sua residenza reale. »

E poco dopo soggiunge:

« Il domicilio per gli effetti amministrativi si deduce in prima dal *luogo di nascita*, ossia da quello in cui aveva stabile dimora la madre al tempo della nascita del figlio.

« La moglie segue il domicilio del marito; i figli minorenni seguono quello del padre.

« Non s'intende cambiato il domicilio d'origine, nè quello che siasi successivamente acquistato, se non quando siasi assunta altrove l'*abituale dimora coll'animo di renderla stabile.* »

E sebbene il Bianchi scrivesse prima della pubblicazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, nondimeno la sua dottrina è esattissima anche di fronte alla cennata legge, sicchè giova mirabilmente a lumeggiare la questione in esame.

del domicilio di soccorso ed a' rapporti essenzialmente di fatto che debbono valere di base a' carichi della pubblica assistenza da parte de' Comuni, senza dar prevalenza allo elemento internazionale che è proprio del domicilio civile, abbia non solo assunto a principale criterio della competenza passiva de' Comuni circa le spese di soccorso e mantenimento il fatto della dimora per oltre i cinque anni, ma col capoverso dell'art. 73 abbia altresì applicato un tale criterio allo stesso caso della donna maritata come temperamento della presunzione del domicilio legale dipendente dal matrimonio. Questi criteri però non avvalorano punto la tesi del Comune ricorrente, perchè il fatto della dimora per oltre i cinque anni è contrapposto dalla citata disposizione di legge al domicilio legale come un fatto nuovo, posteriore al matrimonio e capace di farne cessare gli effetti in riguardo al domicilio di soccorso unicamente quando *l'individua vitae consuetudo* sia in realtà surrogata dalla separazione personale di diritto o anche della semplice separazione di fatto. Niun valore pertanto è conservato alla dimora ultraquinquennale anteriore al matrimonio: questo per sè stesso ne fa venir meno ogni legale conseguenza, e perchè alla sua volta la condizione giuridica creata da quel vincolo possa essere distrutta ne' particolari riguardi del domicilio di soccorso della donna occorre il fatto di una dimora che sia perdurata affatto distinta e separata da quella del marito per oltre cinque anni, cioè l'acquisto effettivo di un diverso domicilio di soccorso posteriormente al matrimonio.

Se dunque unicamente di fronte a tale fatto positivo può venir meno l'efficacia del domicilio legale, la tesi del ricorrente si rivela ripugnante al sistema della legge e affatto arbitraria, non potendo in mancanza di una precisa ed eccezionale disposizione ammettersi che ove la effettiva convivenza coniugale in un Comune sia durata meno di cinque anni lo scioglimento de' vincoli matrimoniali per morte del marito possa per sè stesso spezzare in riguardo alla superstite consorte i rapporti di diritto e di fatto già stabiliti nel domicilio coniugale e far risorgere *ipso jure* rispetto a lei, per effetto di una nuova specie di *postliminio*, il domicilio di soccorso tenuto prima del matrimonio in altro Comune;

Attesochè invano il ricorrente sostiene che il citato

art. 73 dicendo che la donna maritata *segua* il domicilio del marito escluda con tale locuzione che essa acquisti assolutamente quel domicilio ed indichi solo che essa lo conservi finchè viva il marito, salvo se la dimora di lei nel luogo del suo domicilio coniugale fosse effettivamente durata oltre i cinque anni. Basta invece appena accennare che la parola *seguire* non è usata dalla legge che solo per designare il vincolo di dipendenza e il carattere pedissequo del domicilio di soccorso della donna di fronte a quello del marito; ma ciò non significa punto che morto il marito e cessata quindi ogni relazione di domicilio da parte di costei con un dato luogo, debba ritenersi cessato anche per la moglie il rapporto di domicilio già stabilito con lo stesso luogo, essendo naturale che un tale rapporto una volta determinato non possa che durare ed essere mantenuto a tutti gli effetti finchè per un fatto nuovo e spontaneo della donna, non sia rinunziato e mutato. Nè di fronte a tale norma di ragione ha valore l' argomento tratto dal confronto fra il citato art. 73 e l'art. 18 del Codice civile, perchè se questo a differenza di quello dice espressamente che la vedova conserva il domicilio del marito finchè non ne acquisti un altro, non fa con ciò se non trarre in rapporto alla vedova una logica deduzione dal principio del domicilio legale già da lei acquisito col matrimonio: la qual regola per identità di motivi trova la sua applicabilità anche senza una dichiarazione espressa non solo ne' riguardi ordinari del domicilio civile, ma anche negli speciali rapporti del domicilio di soccorso;

Attesochè tanto meno può giovare alla tesi del ricorrente l'immaginare il caso di matrimonio che seguìto subito da morte del marito faccia acquistare alla moglie il domicilio di soccorso nel Comune del defunto senza una congrua dimora da parte di lei nel Comune stesso. A prescindere infatti dal notare i ben più gravi e reali inconvenienti cui darebbe luogo in pratica l'applicazione della tesi del ricorrente, se la legge ha voluto che il fatto del matrimonio per sè stesso induca in riguardo alla donna l'acquisto del domicilio di soccorso nel luogo del domicilio coniugale, riesce affatto indifferente a tale acquisto il concorso di una più o meno lunga dimora della donna nel luogo medesimo, non potendo per le già fatte osservazioni venir meno la determinazione di un siffatto legale domicilio

che solo nelle condizioni stabilite nel capoverso del citato art. 73; e però il caso rarissimo immaginato dal ricorrente, rientrando ne' termini precisi della ritenuta interpretazione della legge, non ne scema punto la razionalità e la coerenza;

Attesochè per i motivi fin qui espressi il ricorso prodotto dal comune di Povegliano manca di buon fondamento.

Per questi motivi la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 5 maggio 1893, n. 165).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Deputazione provinciale di Forlì, Comune di Cesena ed altri)
(Avv. Fortis e Vendemini)
Ministero dei lavori pubblici e Ministero del tesoro (avv. erar.)

Porti — Riparto delle spese delle opere tra gli enti interessati — Se sia definitivo il relativo provvedimento del Ministro.

E definitivo il provvedimento col quale il ministro dei lavori pubblici, in applicazione della legge 2 aprile 1885 sui porti, abbia liquidato le spese delle opere relative e le abbia ripartite tra gli enti interessati, invitandoli a pagare.

Non sono a confondersi col detto provvedimento le posteriori note spiegative dal Ministero, agli effetti della decorrenza del termine per la notificazione del ricorso alla Sezione IV (1).

Attesochè con R. Decreto del 7 agosto 1887, n. 5053 in base agli art. 3 e 10 della legge (testo unico) 2 aprile 1885, n. 3095 sui porti, fu classificato nella seconda categoria, 3ª classe, il porto di Cesenatico nella provincia di Forlì, furono designati come enti interessati la Provincia e 14 Comuni e furono stabilite le rispettive quote di concorso nelle spese relative.

Ora la legge medesima, dopo avere stabilito tra l'altro con l'articolo 13 che tanto le nuove opere straordinarie,

---

(1) Giurisprudenza costante, per la quale è rimasto anche assodato, che la decadenza del ricorso innanzi la Sezione IV non preclude l'adito al ricorso straordinario al Re per legittimità, per il quale ricorso non vi è designazione, nè decorrenza di termine.

quanto quelle di miglioramento e di manutenzione nei porti di 3ª classe sono fatte eseguire a cura esclusiva dello Stato, statuisce con l'art. 14 in questi termini: *Annualmente è data comunicazione agl' interessati della liquidazione delle spese, ed essi debbono, sulle basi di tale liquidazione, versare nelle casse delle Regie finanze la quota rispettiva, salvi gli effetti del conto finale quando si tratti di nuove opere.* Coerentemente a tali disposizioni il Ministero dei lavori pubblici, il quale in rappresentanza dello Stato provvede all'esecuzione delle opere necessarie nel porto di Cesenatico, trasmise con nota del 7 febbraio 1892 al Ministero del Tesoro il prospetto della liquidazione e della ripartizione delle spese occorse nel detto porto per gli esercizi 1889-1890 e 1890-91, ed il Ministero del Tesoro col mezzo dell'Intendenza di Forlì nel marzo 1892 non solamente eseguì la comunicazione prescritta dall'art. 14, ma aggiunse un formale invito di pagamento delle somme dovute. Ora il Ministero, il quale in esecuzione della legge liquidò le spese, le ripartì fra gl'interessati ai termini del R. Decreto del 1887, ed invitò gl'interessati stessi a pagare, emise senza dubbio un provvedimento, al quale non potrebbe negarsi quel carattere definitivo, che secondo i principî fondamentali del nostro diritto pubblico accompagna di regola le risoluzioni ministeriali, sempre quando, come nel caso attuale, manchi un'espressa disposizione di legge, la quale consenta di ricorrere gerarchicamente contro di esse. Questo carattere definitivo non solo emerge dall'intrinseca natura dell'adottato provvedimento, ma è confermato dalle rimostranze fatte dagl'interessati e dalle dichiarazioni spiegative e giustificative del Governo, a cui dettero luogo, essendo evidente che le une e le altre presuppongono necessariamente non solo che già esistesse il provvedimento ministeriale, ma che gli interessati riconoscessero di non poterne chiedere la modificazione ad un'autorità superiore, ma di poter solo rivolgersi allo stesso ministro perchè ritornasse sul fatto proprio. Concorre ad accrescere la chiarezza dell'assunto il fatto che fino dal 30 maggio 1892 l'Intendenza partecipò alla Deputazione provinciale di essere stato introitato a diminuzione del debito risultante dalla già fatta comunicazione l'importo di un mandato di lire 26,320. 61 dovute dallo Stato alla Provincia. Ciò vuol dire che fino da allora non solo si aveva un provvedimento definitivo, ma si

era già proceduto alla parziale esecuzione di esso col mezzo della compensazione, e che la denunziata nota 2 settembre 1892 dell'Intendenza di Forlì, lungi dal contenere essa i due provvedimenti di liquidazione delle spese e di rimborso parziale col mezzo della compensazione, contro i quali in realtà i ricorrenti hanno inteso di produrre gravame, non è che l'ultima delle varie dichiarazioni governative innanzi ricordate ed esistenti fra gli atti

È ovvio in conseguenza che il ricorso, del quale si tratta, essendo stato notificato solamente il 1° novembre 1892, si presenti colpito dalla decadenza, della quale è parola nell'articolo 30 della legge sul Consiglio di Stato.

Attesochè per l'art. 50 del Regolamento 17 ottobre 1889, n. 6516, la parte soccombente è condannata nelle spese.

Per questi motivi la IV Sezione dichiara irricevibile il ricorso ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 142).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Personè (avv. Porto) — Prefetto di Lecce (avv. erar. Ricotti), Comune di Nardò e Tallemuto (avv. Sansonetti).

Contratto di Esattoria — Approvazione prefettizia — Parere della G. P. A. — Facoltà di approvazione discretiva ed incensurabile — Nomina di ufficio per un anno od anche per un quinquennio — Inapplicabilità nel caso di nomina non approvata.

Il contratto di Esattoria deve riportare l'approvazione del prefetto, sentita la G. P. A. affinchè il Comune, e nel caso di Consorzio, i Comuni, non rimangano obbligati se non quando interviene quell'atto di perfezionamento che è l'approvazione prefettizia, cui resta subordinata la essenza del contratto.

Quell'approvazione è data con facoltà di apprezzamento morale di tutte le cause, per cui questa nomina può trovarsi o no opportuna nell'interesse del pubblico erario; facoltà di sua natura discretiva ed incensurabile presso la IV Sezione, tranne per violazione di legge ed eccesso di potere.

La facoltà che l'art. 13 della legge 20 aprile 1871 ampliato dalla successiva del 30 novembre 1876 accorda

al prefetto di nominare di ufficio l'esattore per un anno, e secondo la convenienza fino ad un quinquennio nel caso che il Comune non provveda nel termine prescritto alla nomina dell'esattore, non può trovare applicazione nel caso diverso che alla nomina siasi provveduto, ma questa non sia stata approvata dal prefetto.

In questo caso il prefetto deve nominare di ufficio l'esattore per un anno solo; e per estendere la nomina a tutto il quinquennio deve motivare che speciali circostanze lo inducono ad esercitare questa speciale facoltà accordata solo in via eccezionale dalla legge del 1876.

Attesochè sopra due punti si svolge l'attuale controversia:

1° Se il prefetto della provincia di Lecce abbia spesa una facoltà contraria alla legge col dichiarare non approvata la aggiudicazione dell'esattoria del comune di Nardò pel quinquennio 1893-97 seguita con verbale d'asta del 6 settembre 1892 come fece col suo decreto del 18 novembre detto anno.

2° Se ritenuta non seguita l'aggiudicazione in persona del signor Personè Enrico, lo stesso prefetto abbia legittimamente operato col provvedere d'ufficio alla nomina dell'esattore in persona del signor Tallemuto Nicola, non solo per un anno ma per tutto intero il quinquennio di cui la non riconosciuta aggiudicazione, come fece col successivo decreto 2 dicembre 1892.

Atteso riguardo al primo punto, che la legge 20 aprile 1871, con disporre coll'art. 3 che il contratto di esattoria deve riportare l'approvazione del prefetto sentita la Deputazione (ora Giunta) Provinciale, con determinare coll'art. 3 che il Comune, e nel caso di Consorzio i singoli Comuni, non rimangano obbligati che quando sia intervenuta l'approvazione del prefetto, subordina la essenza del contratto alla presenza di quell'atto di perfezionamento che è l'approvazione dell'autorità del prefetto, la quale non può essere data che con facoltà di apprezzamento morale di tutte le caus ee motivi per i quali quella nomina può trovarsi, o no, opportuna nell'interesse del pubblico erario; facoltà di sua natura discretiva all'esercizio della quale la legge non prefinisce nè limiti, nè regole speciali; salvo che l'obbligo di sentire la G. P. A.

E come tale fu ritenuta da una costante giurisprudenza amministrativa anche anteriore alla legge organica sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889, e l'ultimo regolamento 2 giugno 1892 coll'art. 19 viene a convalidare un tale significato, perocchè ivi è detto che: Compiuto il provvedimento dell'asta, il sindaco ed il presidente del Consorzio trasmettono il verbale ed i relativi documenti al prefetto il quale sentita la G. P. A. *dà o rifiuta l'approvazione.*

D'onde si viene a inferire che l'esercizio di questo potere non potrebbe essere sottoposto a sindacato che per motivo di legittimità, in quanto cioè il prefetto abbia potuto incorrere nell'apporre il rifiuto in qualche violazione di legge, od in eccesso di potere falsando o travisando lo scopo finale della legge. Ma ad una simile indagine, la quale sarebbe la sola che potrebbe appartenere a questa IV Sezione anche perchè essa conosce della soggetta materia a termini dell'art. 24 e non già dell'art. 25 della legge 2 giugno 1889, non apre campo il ricorso col rimprovero che fa al Decreto di non aver addotti i motivi del rifiuto e di aver lasciato trascorrere un termine troppo lungo dall'aggiudicazione prima di addivenire alla risoluzione negativa di approvazione. Potendo il diniego essere le tante volte imposto da motivi di ordine puramente morale, è ovvio che non sempre può essere attesa la loro specificazione nel Decreto relativo; nè la legge fece ai prefetti alcun obbligo di esprimere in ogni caso le cause determinanti il rifiuto.

Il Regolamento con concisione significativa si limita a dire che il prefetto dà o rifiuta l'approvazione.

Per quanto concerne poi il ritardo, sarebbe stato in vero desiderabile che il prefetto lo avesse evitato, anche per non trovarsi in quella contingenza che lo indusse a provvedere col successivo decreto pel collocamento d'ufficio della esattoria.

Ma d'altra parte la legge non impone nemmeno l'obbligo ai prefetti di approvare o non approvare entro un fissato termine, e l'indugio può essere in tanti incontri richiesto e giustificato da cause affatto peculiari della situazione esattoriale, del che qualche traccia già si scorgerebbe nelle comunicazioni ufficiose fatte dallo stesso prefetto. Con tutto ciò si dimostra che il primo mezzo del ricorso che in-

veste il primo punto di quistione non ha fondamento attendibile.

Atteso riguardo al 2° punto che l'art. 13 dell'antidetta legge, amplificato dalla successiva 30 dicembre 1876 numero 3591 dispone che se il Comune ed il Consorzio non provvedono nel tempo prescritto dal regolamento alla nomina dell'esattore, il prefetto, sentita la Deputazione (ora Giunta) provinciale, provvede d'ufficio per un anno e secondo la convenienza, anche fino ad un quinquennio per tutti gli effetti della legge.

Nella specie il prefetto di Lecce ritenne applicabile questa disposizione pel fatto che quantunque il comune di Nardò avesse, per quanto era in suo potere, provveduto alla nomina in tempo, per la non seguita approvazione dell'aggiudicazione, quell'esattoria rimaneva ancora scoperta in quel tempo in cui a tenore del vegliante regolamento avrebbe dovuto essere collocata mediante nomina dell'esattore. Però stando in questa portata d'applicazione della legge da un caso all'altro, il prefetto non si attenne solo a ciò che dal mentovato disposto sarebbe stato fatto suo obbligo, il provvedere cioè alla nomina per un anno, ma volle altresì prevalersi della mera facoltà che lo stesso articolo accorda ai prefetti secondo la convenienza, quella cioè di estendere la nomina a tutto il quinquennio.

Attesochè la fattispecie si presenta invero molto diversa da quella sulla quale il Collegio ha dovuto affisarsi quando ritenne che la disposizione dell'art. 13, come eccezione alla regola generale per la quale la nomina spetta alla rappresentanza comunale o consorziale, è applicabile solamente al caso in cui questa abbia trascurato di esercitare il potere conferitole dalla legge e non possono i prefetti sostituirsi senz'altro in tale facoltà comunque non approvanti la nomina. Allora non mancava la possibilità di provvedere di nuovo in via normale ad onta del sopravvenuto decreto di annullamento di nomina, mentre ora è incontroverso che il termine fissato per la nomina era spirato col 31 ottobre 1892 e quindi prima del decreto 18 novembre col quale la stessa nomina era disapprovata. E se davanti ad una tale congiuntura la quale rileva un'assoluta necessità di provvedere senza ulteriore indugio, poteva anche ammettersi una applicazione per analogia, in quanto una certa relazione si scorga fra il caso di nomina non

avvenuta e non approvata che cade per conseguenza nel nulla, onde ciò che è disposto per la prima ipotesi possa aver tratto d'efficacia anche per la seconda, non era però da dimenticare che in tema di eccezione la legge va interpretata restrittivamente, per quanto comporta quella giusta misura dentro la quale può spiegarsi, a governo di casi particolari, una deroga alla regola senza che di questo si cancelli il primato per tutti gli altri.

Attesochè pertanto il prefetto di Lecce trovandosi costretto a provvedere a mente dell'art. 13 della ridetta legge dal fatto peculiare che la nomina dell'esattore di Nardò, comunque fatta, aveva cessato di esistere allora quando la legge avrebbe richiesto che vi fosse, poteva usare quel rimedio che lo stesso articolo gli dava nominando di ufficio l'esattore per un anno; ma quella peculiare condizione di cose non giustificava per nulla anche l'uso di una facoltà pur sempre accordata in via di eccezione, quella cioè di estendere la nomina a tutto il quinquennio. Per lo meno avrebbe dovuto spiegare che altri e speciali motivi di convenienza (come è appunto dalla legge richiesto) lo inducevano a portare anche questa maggiore limitazione alle facoltà del Comune oltre a quella misura che era urgentemente imposta dalla necessità di riparare a che il periodo esattoriale s'incominciasse nel comune di Nardò senza un esattore legalmente nominato.

Attesochè il decreto del prefetto 2 dicembre 1892 nominando esattore il Tallemuto pel quinquennio 1893-97 si limita a constatare che l'esattoria di Nardò a tutto il 31 ottobre non era stata ancora definitivamente collocata nè per asta, nè per terna, ed a dichiarare la nullità di doversi procedere senza ulteriore ritardo alla nomina a mente degli articoli 13 della legge 20 aprile 1871 e 22 del regolamento 2 giugno 1892, n. 253.

Con ciò fondendo in una due modalità di attribuzioni impartite dalla legge ai prefetti, le quali procedono distintamente colla nomina dell'esattore per un anno e colla nomina per tutto il quinquennio *secondo la convenienza*, ha ritenuto che il semplice fatto che a quella esattoria non erasi provveduto nel termine bastava per autorizzare l'esercizio della maggiore facoltà dalla legge subordinata alla esistenza di speciali motivi che non solo non furono addotti, ma non fu nemmeno detto che vi fossero. Ha sor-

passato pertanto quei limiti che gli venivano tracciati da una razionale e logica applicazione induttiva del mentovato articolo ad un caso che potevasi ritenere congenere a quello dalla legge direttamente contemplato, ma al quale bastava il provvedere colla nomina dell'esattore per un anno come è detto, nella prima parte; ha dato alla eccezione una portata maggiore di quella che poteva essere dall'indole del caso speciale riconosciuta ed ammessa pregiudicando senza motivo la regola che riserba la facoltà di nomina al Comune. Perciò, nella parte di eccesso il detto decreto merita di essere annullato;

Attesochè non vi sono spese repetibili, nemmeno a titolo di parziale succombenza nei rapporti fra il ricorrente e la pubblica amministrazione trattandosi di provvedimenti spesi dal prefetto con veste di autorità, e nei rapporti fra il Personè ed il resistente Tallemuto, speciali ragioni di convenienza consigliano la compensazione.

Per questi motivi rigetta il ricorso in quanto diretto ad ottenere l'annullamento del decreto 18 novembre 1892 del prefetto di Lecce.

Annulla il decreto 2 dicembre 1892 dello stesso prefetto solo in quanto ha esteso la nomina d'officio del signor Tallemuto oltre l'anno e per tutto il quinquennio 1893-97, fermo rimanendo il detto decreto in quanto alla nomina per un anno.

Fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa alla quale si ordina intanto di dare esecuzione alla presente decisione, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 giugno 1893, n. 219).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Congregazione di carità di S. Lucia di Piave (avv. Travaini) — G. P. A. e Intendenza di finanza di Treviso (avvocato erariale Avet) e Congregazione di carità di Refrontolo (avv. Schiratti).

Domicilio di soccorso — Criteri per determinarlo — Spese di soccorso e di spedalità — Rimborso da parte dei Comuni e delle Provincie.

Tanto la parola quanto lo spirito della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza dimostrano chiaramente che i nuovi criteri da essa introdotti per determinare l'appartenenza di un individuo

piuttosto ad uno che ad altro Comune si applicano indistintamente in tutti i casi in cui i Comuni e le Provincie sono obbligate a rimborsare spese di soccorso e di spedalità (1).

Attesochè la nuova legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza consacra un capo apposito (il VII) per regolare il domicilio di soccorso, e dopo aver all'uopo dettati gli opportuni criteri cogli art. 72, 73, 74, nel successivo art. 75 (che ha più dirette attinenze colla contestazione odierna) soggiunge testualmente così:

« Le norme stabilite nei precedenti articoli si applicano *in tutti i casi* nei quali i Comuni, le Provincie ed altri istituti locali sieno obbligati a rimborsare spese di soccorso, di assistenza, di spedalità ».

A tali norme l'alinea dello stesso articolo fa un'unica eccezione per il caso di particolari istituti che regolino in modo diverso il domicilio di soccorso.

Quindi tanto la parola precisa della legge nella ampiezza dei termini in cui è formulata, quanto l'economia della legge stessa quale apparisce dal contesto e dalla sede dell'anzidetto capo VII, basterebbero a dimostrare che i nuovi criteri da essa introdotti per determinare la appartenenza di un individuo piuttosto ad uno che ad altro Comune si applicano in tutti indistintamente i casi in cui i Comuni e le Provincie sono obbligati a rimborsare spese di assistenza, di soccorso e di spedalità, senza che nulla autorizzi a distinguere se codesta obbligazione derivi piuttosto dall'una che dall'altra causa pia.

Attesochè col letterale contesto della legge concorda lo scopo di essa quale è in modo perspicuo rivelato dai precedenti parlamentari, i quali sono unisoni nel senso di voler semplificare l'amministrazione per qualsiasi specie di

---

(1) Giurisprudenza costante, come la IV Sezione ha pur creduto notare. Infatti, conforme alla presente è pur la decisione 16 giugno 1893, n. 207, *Comune di Campodoro e G. P. A. di Padova.*

Nella decisione surriferita si aggiunge ancora un altro argomento desunto dal progetto di legge presentato alla Camera dei deputati nella tornata 16 febbraio 1893, per convertire in legge i Regi Decreti 19 novembre 1889 e 12 gennaio 1890.

E un'altra decisione relativa a *spese di spedalità* fu emessa addì 2 giugno 1893, n. 199, in causa *Congregazione di carità di Modena e Comune di Casalgrande.*

carità legale adottando un criterio unico per tutti i casi con deroga ad ogni legge precedente, *compresa quella sulla pubblica sicurezza.*

Quindi questo elemento d'integrazione ha una importanza particolare nel sottoposto tema, inquantochè i precedenti parlamentari non riproducono già opinioni individuali espresse nel calore di qualche discussione, ma esprimono intendimenti e concetti concordemente ascoltati da quanti concorsero alla formazione della legge.

Del resto la stessa legge sulle Opere pie, colla precisa disposizione contenuta nel comma *a* del suo art. 55 offre un positivo argomento per escludere che sia estraneo alla finalità di essa quel mantenimento degl'individui inabili al lavoro di cui si occupa l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, avvegnachè col dianzi accennato comma raccomanda precisamente ed in prima linea il *concorso al mantenimento degli individui inabili al lavoro* per gli scopi che si devono avere in mira nell'occasione di concentramento e di revisione d'istituti di Opere pie per mutazioni nel fine.

Atteso infine che i premessi più essenziali ed esaurienti rilievi già stati più ampiamente svolti dalla Sezione in altri incontri trovano nuova riconferma nel progetto di legge presentato alla Camera dei deputati nella tornata del 16 febbraio 1893 per conversione in legge dei Regi Decreti 19 novembre 1889 e 12 gennaio 1890, i quali nei sensi dell'art. 82 della legge sulla pubblica sicurezza erano stati emanati per la esecuzione di essa.

Difatti nella relazione non si parla più di domicilio di origine, sibbene di domicilio di *appartenenza* dell'inabile al lavoro; e l'art. 3 del progetto dispone in lettera che l'autorità di pubblica sicurezza comunica la dichiarazione di inabilità *al sindaco del Comune in cui l'inabile ha il domicilio di soccorso.*

Che nel concreto del caso è fuori contestazione che la Regina De Stefani sebbene nativa di Refrontolo teneva però in S. Lucia di Piave il proprio domicilio di soccorso; la quale circostanza paragonata con i principî superiormente richiamati, dimostra in modo incontrovertibile che la G. P. A. anzichè incogliere nella rimproveratale violazione dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza fece invece di esso una corretta applicazione.

Per questi motivi, respinge ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 186).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di Alzano Maggiore (avvocati Rossi e Zenoni)
Ministero dell' interno.

Ricorso alla Sezione IV contro R. Decreto — Se valida la notifica fatta al prefetto in rappresentanza del Ministero — Legati per distribuzione di pane ai poveri — Loro trasformazione.

Non regge l'eccezione d'irricevibilità del ricorso alla Sezione IV, per essere stato esso notificato al prefetto, in rappresentanza del Ministero sulla di cui proposta fu emanato il Regio Decreto impugnato, piuttostochè direttamente allo stesso Ministero (1).

Si rivela incensurabile, così dal lato della legalità come da quello della convenienza, la decretata trasfor-

---

(1) A riguardo d'*inammissibilità* di ricorso la Sezione IV ha pronunziato le seguenti altre decisioni:

— 30 giugno 1893, n. 225, Comune di Cazzimani e G. P. A. di Milano colla quale ritenne che in *materia di spese di spedalità* non bastava oltre che al Prefetto, Presidente della G. P. A., il ricorso dovesse anche notificarsi all'Intendente di finanza che emanò l'ordinanza di liquidazione;

— 5 maggio 1892, n. 171, Terzuolo e Prefetto di Alessandria, con cui si dichiarò parimenti *inammissibile il ricorso* non intimato al Ministero che emise il provvedimento impugnato, ma soltanto al Prefetto del cui Decreto si chiedeva pure l'annullamento;

— 16 febbraio 1893, n. 70, Consiglio provinciale di Siracusa e Scipione, con la quale dichiarò inammissibile il ricorso non intimato al Presidente del Consiglio provinciale che avea emesso il provvedimento impugnato;

— 30 giugno 1893, n. 221, Parroco di Robecco d'Aglio e Congregazione di Carità di Robecco d'Aglio, *dichiarando altresì irricevibile* il ricorso intimato *soltanto* alle parti interessate, ma non anco all'autorità che emise il provvedimento impugnato;

— 23 marzo 1893, n. 116, Brunetti e G. P. A. di Cremona, che dichiarò irricevibile il ricorso perchè non intimato alla parte direttamente interessata e perchè non depositato in termine nella segreteria.

E per tardiva notifica dopo il termine dichiarò *irricevibile* il ricorso addì 3 febbraio 1893, n. 49, Comune di Roio del Sangro e De Lucia;

— 19 gennaio 1893, n. 34, Comune di Monselice e Comune di Padova, e a 23 febbraio 1893, n. 74, Comune di Criscolo e Caterina Valle;

— 9 giugno 1893, n. 203, Opera pia Cambiaggio e Ministero dell'Interno;

— 16 gennaio 1893, n. 206, Opera pia Paladini e Ministero dell'Interno dichiarò irricevibile il ricorso intimato in tempo nel termine legale al Ministero:

— 19 gennaio 1893, n. 29, Arciconfraternita della Misericordia di

mazione di alcuni legati, al di cui scopo consistente nella transitoria e non ben regolata distribuzione di pane ai poveri, siasi sostituito l'altro di provvedere al ricovero ed al mantenimento degl' inabili al lavoro, nonchè alla alimentazione dei convalescenti poveri (1).

Attesochè (senza bisogno di esaminare se la tardiva notifica del ricorso direttamente fatta al Ministero dell'interno potesse valere come integrazione del giudizio di fronte alla notifica già fatta in tempo utile all'Amministrazione, che aveva con sua deliberazione provocato l' impugnato provvedimento, cioè alla Congregazione di Carità di Alzano Maggiore) basta qui rilevare che il ricorso fu notificato entro il termine di legge al prefetto di Bergamo come rappresentante il Ministero dell' interno.

Ora se l'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato e l'art. 6 del regolamento di procedura innanzi a questa IV Sezione dispongono che la notifica sia fatta all'autorità da cui emana il provvedimento, che è investito dal ricorso e se nella specie, trattandosi di un decreto reale emanato su proposta del Ministero dell' interno, poteva apparire più conforme alla lettera delle citate disposizioni il notificare l'atto di ricorso direttamente a quel Ministero, non vi è nondimeno alcuna sanzione che colpisca di nullità la notifica fatta invece all'autorità che ha nella Provincia la legale rappresentanza di quell'Amministrazione centrale e che, avendo appunto nella indicata qualità ricevuto cognizione del ricorso, non potette per debito d'ufficio che

---

Firenze e Ministero dell'Interno, decise che coloro che provocarono un real decreto sono parti interessate e quindi avendo diritto d' essere informati di un gravame contro il provvedimento da loro sollecitato, il ricorso alla IV Sezione contro il decreto stesso che non fosse loro notificato è perciò a dichiararsi irricevibile;

— 9 giugno 1893, Comune di Pallanza e Ministero dei lavori pubblici, dichiarò *inammissibile* il ricorso notificato al sottoprefetto e non al Ministero, per essere la sottoprefettura ufficio distinto dal Ministero e gerarchicamente inferiore alla prefettura.

Invece, a 30 giugno 1893, n. 223, Comune di Recanati e Ministero dell'Interno ordinò *la notifica del ricorso* agli elettori interessati ai quali l'impugnato provvedimento direttamente si riferiva.

(1) Con decisione 5 maggio 1893, n. 173, Opera pia Bacchi e Ministero dell'interno, la IV Sezione ritenne non meritevole di censura il real decreto che dispose il concentramento di un'Opera pia le cui rendite dovevano quasi tutte essere erogate a pro di altre Opere pie amministrate dalla Congregazione di carità.

darne piena cognizione al Ministero anzidetto. Manca quindi ogni buon fondamento alla dedotta eccezione d'irricevibilità;

Attesochè, passando al merito, se non si può affermare in via assoluta che per sè stesse contraddicano ai ben intesi uffici e criteri della pubblica beneficenza istituzioni che abbiano per fine la distribuzione diretta di alimenti a' poveri, nel caso concreto invece è a ritenere che i legati di cui si tratta non costituiscono una forma veramente proficua di beneficenza in rapporto a' più urgenti ed essenziali bisogni delle classi povere del luogo. E' infatti intuitivo che per quanto potrebbe riuscire utile ed apprezzabile una distribuzione di alimenti in natura, se non continua, almeno non infrequente in corrispondenza di eventuali, constatati e non presunti bisogni, altrettanto non può dirsi di istituzioni consistenti in distribuzioni di pane da farsi non più che tre volte all'anno e in giorni prestabiliti, cioè nelle tre feste di Natale, di Pasqua e di Pentecoste, come dispongono i legati De Gregis e Berlendis e come si usa pure pel legato dei Gozzi, che prescriveva una sola distribuzione annuale; periodi che solo per consuetudine e in conseguenza delle mutate condizioni della popolazione, non più agricola, ma dedita principalmente alle industrie manifatturiere, si sono estesi anche all'altro legato Gregis, che aveva fissata la dispensa del pane per una sola volta all'anno, cioè al tempo in cui i contadini del luogo si sarebbero recati al piano per la *seganda*. D'altra parte per le nuove disposizioni della legge di pubblica sicurezza, che rendono obbligatorio per determinati enti locali di beneficenza e sussidiariamente per i Comuni e per lo Stato il mantenimento degl' inabili al lavoro, un onere non lieve è imposto, fra gli altri enti, alla Congregazione di Carità, da cui i legati in disputa sono amministrati. E di fronte a tali esigenze di carità legale non adeguate a' mezzi di cui la Congregazione di Carità altrimenti potrebbe disporre, come di fronte a' più essenziali bisogni degl' indigenti colpiti da infermità, a cui profitto la stessa Congregazione di Carità intende, fra l'altro, provvedere mercè l' istituzione di una locanda sanitaria per la convalescenza, è fuori dubbio che la transitoria e non ben regolata distribuzione di pane a così lunghi intervalli di tempo e bastevole appena per qualche giorno a' bisogni delle famiglie, cui viene concessa, non possa dirsi davvero corrispondente ad un interesse at-

tuale della pubblica beneficenza. Occorre invece appena notare che la decretata trasformazione, intesa ad erogare le rendite de' legati nel ricovero e nel mantenimento degli inabili al lavoro e nel trattamento de' convalescenti presso l'anzidetta locanda sanitaria, non che nella cura dei bagni e de' fanghi a pro degl' indigenti infermi, risponde evidentemente ad un interesse attuale e durevole della beneficenza locale, in conformità di quanto l'art. 70 della legge 17 luglio 1890 dispone in riguardo alle mutazioni di fine per le istituzioni pubbliche di beneficenza. Nè certamente la disposta trasformazione può impugnarsi come assolutamente aliena dall' intenzione de' fondatori, in quanto che di fronte alla latitudine e discrezionalità di apprezzamento che al riguardo è data dal capoverso del citato articolo, non può dirsi che dal fine primitivo di una distribuzione di pane a' poveri molto si allontani la nuova forma di erogazione diretta principalmente al ricovero degl' inabili al lavoro e al loro mantenimento, cioè alla loro permanente e più regolare alimentazione negli ospizii di mendicità, non che all'alimentazione de' convalescenti poveri nelle locande sanitarie. Onde la disposta trasformazione si rivela incensurabile tanto dal lato della legalità, quanto sotto l'aspetto della convenienza;

Attesochè trovando l' impugnato provvedimento la sua giustificazione nella divisata ipotesi del citato art. 70, tornerebbe affatto inutile di esaminare se le condizioni dei legati di cui si tratta potessero trovare riscontro negli altri casi ne' quali lo stesso articolo anche consente la trasformazione del fine, come riuscirebbe inutile il vedere se una tale trasformazione poteva essere determinata altresì dall' applicabilità dell' art. 64 della citata legge ai legati anzidetti;

Attesochè il Comune ricorrente per la sua soccumbenza è tenuto al rimborso delle spese della controversia verso la resistente Congregazione di Carità, che ne ha fatto espressa domanda;

La Sezione rigetta il ricorso proposto dal comune di Alzano Maggiore contro il suddetto R. Decreto del 15 dicembre 1892 e condanna, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 6 aprile 1893, n. 133).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Montegabbione (avvocati Delfino e Del Vecchio) — Galli (avv. Tutino) e Ministero dell'interno.

Spesa per la conservazione di edifizi destinati al culto pubblico — Concorso sussidiario del Comune — Per quali opere sia obbligatorio — Se necessaria l'approvazione del progetto da parte del Comune.

L'obbligo dei comuni di concorrere, in via sussidiaria, in mancanza od esaurimento di altri mezzi, alle spese per la conservazione degli edifizi servienti al culto pubblico, può invocarsi non in forza di viete disposizioni o consuetudini non più in vigore, ma in base alla disposizione transitoria di cui all'art. 271 della legge comunale e provinciale.

Fra le opere necessarie al mantenimento di detti edifizi, secondo il concetto della parola conservazione, *adoperata dal legislatore, sono comprese le parziali costruzioni nuove, e le altre opere di ampliamento che non importino la totale loro ricostruzione.*

A rendere legittimo il contributo del Comune, non è necessario che il progetto dei lavori sia previamente approvato dal Consiglio comunale.

Attesochè non potrebbe certamente ammettersi in via di massima una obbligazione principale e diretta dei comuni, di concorso a tutte le spese di ricostruzione degli edifici inservienti al culto, comunque parrocchiali, lasciando piena balìa a chi cura gl' interessi puramente religiosi delle popolazioni di aggravare le finanze comunali con inattesi dispendi per opere alle quali la rappresentanza civica non abbia, in modo legale, prestato alcun assentimento nè preventivamente conosciuta e regolata sia la modalità d'esecuzione che l' ammontare della somma da impiegarsi, e quando a sostenere spese di questo genere il Comune non possa essere chiamato in virtù di speciali rapporti, d' indole patrimoniale o canonica debitamente contratti o mantenuti coll'Ente religioso. L'art. 145 della legge comunale non pone fra le spese obbligatorie, normali dei comuni,

quelle relative a qualsiasi culto. Nè di fronte a questa legge che per quanto concerne le basi dell'amministrazione e contabilità comunale diviene regolatrice dell' intiera materia, potrebbero ancora mantenere effetto disposizioni o consuetudini consacrate dagli ordinamenti del passato, alle quali pur vorrebbe richiamarsi il parroco resistente per sostenere, anche per questa via, che il comune di Montegabbione è obbligato a concorrere nella spesa di che trattasi.

Atteso però che l'art. 271 di detta legge in via transitoria dispone che fino a che non sia approvata una legge che regoli le spese del culto, sono obbligatorie pei comuni quelle per la conservazione degli edifici servienti al culto pubblico, *nel caso d'insufficienza di altri mezzi;* obbligazione non principale, nè assoluta, ma sussidiaria e subordinata alla mancanza od esaurimento di altri mezzi ordinari a cui ricorrere per sostenere la spesa; locchè importa una determinazione dell'obbligo del Comune, caso per caso, previa indagine se vi siano altre persone od enti obbligati al concorso, e se questi abbiano o meno adempiuto al loro obbligo.

Attesochè lo stato degli atti rileva che non mancò nel concreto il contributo delle persone direttamente interessate a provvedere a che quell'edificio di chiesa insufficiente e per vetustà pericolante, fosse posto in condizione adeguata allo scopo cui doveva servire; sia per l'ampiezza richiesta dall'aumento di popolazione, che pel grado di decoro che è elemento inseparabile da una costruzione destinata all'uffizio di culto; che la parrocchia e il parroco in sua specialità con altri enti concorsero alla spesa, anche con alienazioni di appezzamenti di pertinenza del beneficio, annuente ed approvante lo stesso Ministero dei culti; e che l'appello al sussidio del Comune non ebbe luogo che quando si verificò la insufficienza dei mezzi economici applicati alla spesa, non esclusa la prestazione d'opera gratuita da parte dei poveri ed un sussidio prestato dallo stesso Governo, rimanendo da estinguere il debito contratto dalla parrocchia pel mutuo. Fu allora soltanto che il parroco coadiuvato dai propri parrocchiani, si rivolse al Comune, non con intendimento di riversare su questo l'aggravio di una spesa cimentata senza calcoli adeguati a liberazioni delle obbligazioni proprie, ma per avere anche dalla rappresentanza comunale quell'aiuto e quel concorso che non era stato

disdetto da nessuno degli enti interessati a quell'opera, e che nel ricorso fatto in sede amministrativa si scorgerebbe ridotto alla sola terza parte del residuo del debito a questo fine incontrato dalla chiesa ed ancora non estinto.

Attesochè l'impugnato Regio Decreto nell'accogliere il ricorso del parroco di Montegabbione, e nell'annullare la contraria in diritto decisione della Giunta provinciale amministrativa di Perugia, è partito dai due riconosciuti estremi: che il Comune è chiamato a concorrere alla spesa in via sussidiaria; che non trattavasi di una nuova costruzione della chiesa parrocchiale, ma di un ampliamento dell'antica, in modo da renderla adatta ai bisogni della popolazione. Con ciò ben lungi dal violare ha fatto piena osservanza del disposto del mentovato art. 271 della legge comunale e provinciale nel suo tenore letterale e nel suo spirito, anche perchè la parola *conservazione* ivi adoperata, non può togliersi dal significato del mantenimento del sacro edificio in quella condizione che è necessaria perchè risponda al suo ufficio; al che possono rendersi necessarie anche opere di ampliamento le quali pongono in essere parziali costruzioni nuove che aumentano la primitiva conformazione del fabbricato, senza rifarlo di pianta, con farne un nuovo in luogo all'antico. Il Regio Decreto ritiene per incontroverso in fatto che l'antica chiesa senza l'eseguito ampliamento non poteva servire ai bisogni religiosi dell'accresciuta popolazione.

Attesochè niun pregio rimane dopo ciò al ragionamento della Giunta provinciale amministrativa, che ora il ricorso del Comune fu proprio: quello cioè che il parroco, per poter legalmente chiamare il Comune al contributo, avrebbe dovuto comunicargli prima il progetto, per la sua approvazione e per la previsione della corrispondente somma da iscriversi nel bilancio comunale. Ciò avrebbe il suo peso qualora l'obbligazione di contributo si facesse discendere da un qualche ordinario rapporto giuridico stretto fra il Comune ed il parroco, ed anche nel caso che si dovesse stare agli effetti di una specie di *negotiorum gestio*, pretendendo il parroco di avere incontrata una spesa la quale ridonda anche ad utilità comunale, nel quale caso non potrebbe questo francarsi dall'obbligo di dare quelle dimostrazioni e giustificazioni che sono consentanee all'indole di questo rapporto. Ma non regge più di fronte ad una spesa che sotto pecu-

liari condizioni è dichiarata obbligatoria dalla legge, per ragioni tutte proprie del regime amministrativo. La modalità della spesa non può essere deliberata ed approvata che da quegli istituti che sono preposti a quell'ordine d'interessi per servire ai quali la spesa si contrae; nè le spese di fabbrica chiesastica, come sarebbe quella di cui si tratta, sono sottratte a regole e discipline che ne assicurino una provvida erogazione. Nel concreto poi nessuna questione è mai sorta, che que' parrocchiani inspirati e diretti dal loro parroco, si siano accinti a quell'opera senza curare la osservanza di quanto prescrivono in questa materia non solo le norme canoniche, ma anche quelle civili. Lo stesso Ministero dei culti poi dal quale dipendono gli economati preposti anche a questo ramo di vigilanza avrebbe contribuito all'opera con liberale sussidio. La regolarità della spesa nei limiti della efficienza sua propria è ciò che il Comune può pretendere, per sodisfare al di lui obbligo, ma non già anche l'approvazione della spesa, secondo il suo beneplacito.

Attesochè la soccombenza del Comune ricorrente i cui mezzi non appariscono per nulla fondati, porta di conseguenza la di lui condanna alla rifazione delle spese alla parte intimata giusta il disposto dell'art. 50 del regolameto di procedura.

Per questi motivi la Sezione rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 marzo 1893, n. 108).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI

Arciconfraternita e Compagnia dei Bianchi di Maria Santissima della Duchessa (avv. D'Auria Filangieri) — Ministero dell'interno, Improta, Longo e Costa.

Confraternita — Erronea applicazione di alcuni articoli dello Statuto — Annullamento del relativo R. Decreto.

Dev'essere dichiarato nullo il R. Decreto, col quale erroneamente interpretandosi ed applicandosi alcuni articoli dello Statuto di una Confraternita siansi disconosciuti nell'Assemblea generale quei poteri, che invece le derivano dallo Statuto stesso, di sospendere, per un determinato tempo, i confratelli dalla voce attiva e passiva.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 maggio 1893, n. 189).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Congregazione di carità di Imola (avv. Gallo) — Ministero dell'interno e Società di Patrocinio dei pazzi poveri di Imola (avv. Ridolfi).

Opere pie — Concentramento — Rifiuto del Governo — Ricorso alla Sezione IV — Sua irregolare notifica ed incompleta motivazione — Se la Sezione IV sia competente a giudicare in merito — Interesse della Congregazione di carità a ricorrere — Apprezzamento incensurabile del Governo.

I ricorsi alla IV Sezione in materia d'Opere pie sono disciplinati dalle disposizioni speciali dell'art. 81 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, cosicchè sono irrilevanti le eccezioni d'irricevibilità fondate sul disposto degli articoli 29 e 25, n. 3 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, dovendo ogni indagine restringersi all'applicabilità nel caso concreto dell'art. 81 della suddetta legge.

Per il citato articolo, la competenza in merito della Sezione IV, è limitata agli atti positivi *di concentramento, trasformazione o raggruppamento degli Istituti ecc.* (1).

È principio procedurale inconcusso che la comparizione dell' intimato in giudizio sana le nullità degli atti diretti a renderlo edotto della contesa giudiziale, affinchè possa provvedere alla propria difesa.

Non regge nemmeno la dedotta violazione dell'articolo 5, n. 3 del regolamento di procedura innanzi alla Sezione IV, quando, come nel ricorso in esame, una motivazione, sia pure laconica ed incompleta, vi è, e vi sono le conclusioni, e quando l'omessa indicazione degli articoli di legge può in qualche modo ritenersi supplita dalla espressione: « disposizioni della legge 17 luglio 1890 in materia di concentramento », espressione che pur essendo generica lascia però chiaramente intendere a quali articoli abbia inteso di richiamarsi la Congregazione ricorrente.

Non si può sconoscere, nella Congregazione di carità,

---

(1) Con decisione 7 luglio 1893, n. 227, *Fabbriceria di Casalsigone e Congregazione di carità di Pozzaglia,* ha ritenuto che quando si è nel caso di spesa di culto con onere di beneficenza e non di opere di beneficenza, con onere di culto, non si fa luogo a concentramento.

un interesse legittimo a ricorrere contro la decisione colla quale il Governo siasi rifiutato di ordinare il concentramento di un' Operà pia.

Per le disposizioni degli art. 54 e segg. della legge, l'obbligo del concentramento non é mai assoluto, ma subordinato sempre all'eccezione tassativamente stabilita dall'art. 60.

Nel ritenere, nei singoli casi, applicabile o pur no tale eccezione, il Governo esercita un potere di apprezzamento pienamente legittimo.

Omissis. Attesochè l'art. 81 della legge 17 luglio 1890, configura due diverse ipotesi di ricorso, e cioè: ricorso per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge ai termini dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, e ricorso estensibile anche al merito, ove trattisi di provvedimenti diretti ad ordinare il concentramento, il raggruppamento o la trasformazione degli Istituti ovvero la revisione dei loro statuti. Ora, la Congregazione di Carità ricorrente si grava di un *negato concentramento,* ossia di un atto che è in perfetta antitesi con gli atti positivi di concentramento, trasformazione e via dicendo, rispetto ai quali l'art. 81 ammette che il ricorso a questa Sezione possa estendersi anche al merito. E però, dovendo la Sezione per l'esplicita disposizione della legge astenersi nella specie dal decidere in merito, non resta che vedere se il ricorso sia ammissibile per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge ai termini del primo alinea del citato articolo 81...

Attesochè con l'ultima eccezione di rito elevata dalla difesa della Società di Patrocinio si nega al ricorso qualsiasi fondamento sia nell'art. 81 della legge 17 luglio 1890, sia negli articoli 24 e 28 della legge 2 giugno 1889, e ciò per inesistenza di un *provvedimento* da impugnare e per mancanza nella Congregazione di un *interesse* per ricorrere.

Attesochè, se è vero che organizzando dei rimedi contro l'azione amministrativa, quando leda interessi d'individui o di enti morali giuridici, il legislatore ha voluto condizionare il diritto di ricorso all'esistenza di un interesse proprio di chi ricorre e di un atto o provvedimento lesivo di tale interesse, nella specie la difesa della Società di Patrocinio si sforza invano a dimostrare il difetto di quel doppio presupposto.

La legge 17 luglio 1890, nell'intento di semplificare e rendere più economica l'amministrazione del patrimonio dei poveri, ha dettato una serie di norme in materia di concentramento, la cui applicazione spetta al Ministero dell'interno. Senonchè, volendo rispettare per quanto fosse possibile le autonomie locali e anche nell'interesse di una più sollecita e sicura attuazione della riforma, la legge provvide a che il còmpito del Governo fosse facilitato dalla cooperazione, sia delle rappresentanze delle istituzioni stesse di beneficenza, sia dei corpi amministrativi comunali e provinciali. Da qui il disposto dell'articolo 62 secondo cui, quando, come nella specie, l'istituzione concerna un solo Comune, l'applicazione delle prescrizioni tendenti a riforme nell'amministrazione si fa normalmente sulle proposte dell'amministrazione interessata o della Congregazione di carità e del Consiglio comunale. Con ciò la legge ha accordato a questi corpi un vero e proprio diritto d'*iniziativa*, a cui fa riscontro nel Governo l'obbligo non solo di prendere in esame tali proposte, ma anche di decidere e provvedere sulle medesime, tanto se le accoglie, quanto se le respinge. Nel primo caso si fa luogo al decreto reale ai termini dell'art. 62; nel secondo è vero che non è richiesto alcun provvedimento rispetto all'istituzione che, contrariamente alla proposta, si vuol conservare autonoma nello stato di fatto e di diritto preesistente, ma occorre bensì un provvedimento in confronto delle rappresentanze da cui parti la proposta, provvedimento il quale appunto si esplica nel rifiuto di ordinare il concentramento. Nè è lecito disconoscere che una Congregazione di Carità possa avere interesse a gravarsi di un siffatto rifiuto, quando si ponga mente che per l'art. 7 della legge, « spetta alla Congregazione di carità di curare gl'interessi dei poveri del Comune e di assumerne la rappresentanza legale così innanzi all'autorità amministrativa, come dinanzi all'autorità giudiziaria » e che non è escluso che il negato concentramento possa in taluni casi pregiudicare gl'interessi della generalità dei poveri del Comune.

Attesochè, eliminate le eccezioni pregiudiziali di rito, resta a vedere, se abbia intrinseco fondamento il gravame della Congregazione imolese, in quanto essa afferma violate dal provvedimento in parola le disposizioni della legge 17 luglio 1890 in materia di concentramento.

Che, a prescindere dall'esaminare se la « Società di patrocinio » sia un' istituzione elemosiniera soggetta al disposto dell'art. 54 o se la rendita della società stessa sia inferiore alle lire 5,000, è da ritenersi che per le disposizioni degli articoli 54 e seguenti della legge, l'obbligo del concentramento non è mai assoluto, ma subordinato sempre alla eccezione tassativamente stabilita dall'art. 60, che dà al Governo un potere di apprezzamento di cui nella specie si è valso, conformando la sua decisione al parere della Sezione Interno del Consiglio di Stato.

Che l'uso fatto dal Governo di tale potere di apprezzamento fu non solo pienamente legittimo, ma anche consono allo spirito della già ricordata disposizione. Con essa si volle garantire l'autonomia delle istituzioni, le quali, pur trovandosi in uno dei casi previsti dalla legge agli effetti del concentramento, avessero però funzioni talmente speciali da dover far ritenere il concentramento dannoso piuttosto che favorevole al raggiungimento dei loro particolari fini di beneficenza; il che si verifica sopratutto quando l'amministrazione di un istituto deve informarsi a criteri prevalentemente tecnici che la Congregazione di carità per l'indole sua non sarebbe in grado di applicare come avviene, ad esempio, per i manicomi che l'articolo 59 lettera *c* della legge eccettua espressamente dal concentramento. Ora, non vi ha dubbio che criteri rigorosamente tecnici debbano presiedere anche all'amministrazione della Società di Patrocinio, poichè essa non ha per iscopo soltanto di soccorrere all'indigenza di coloro che escono dal manicomio, ma anche di apprestare i suoi soccorsi nelle forme e nei modi più idonei per assicurare i risultati della guarigione conseguita nel manicomio, per impedire le ricadute facili a succedere allorchè gl'individui licenziati dalla cura si trovano improvvisamente abbandonati a sè medesimi senza sorveglianza, per prevenire in quanto sia possibile lo svolgersi dei germi di malattia nei fanciulli che ereditano la fatale tendenza alla pazzia. Tutto ciò presuppone l'esatta conoscenza delle condizioni fisiche e psichiche, dei bisogni e delle inclinazioni dei singoli individui da soccorrere, e spiega perchè lo statuto organico della Società di Patrocinio, approvato con R. Decreto 9 febbraio 1888, abbia posto a capo del Consiglio d'amministrazione il direttore *pro tempore* del manicomio imolese. Che se la So-

cietà fosse stata concentrata nella Congregazione di carità, riducendosene la funzione ad una semplice erogazione di sussidi, sarebbe con ciò rimasta snaturata, per non dire distrutta, l'essenza vera della benefica istituzione che consiste nell'esercizio del patronato e della tutela su coloro che escono guariti o quasi dal manicomio.

Per le quali ragioni non sussiste punto la dedotta violazione delle disposizioni della legge 17 luglio 1890 in materia di concentramento, che furono al contrario applicate in modo corretto ed incensurabile.

Per questi motivi la Sezione rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 247).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Arciconfraternita di S. Maria della Natività de' servi di Maria in Napoli (avv. Giliberti) — G. P. A. di Napoli.

Riparto delle spese per mantenimento di mendicanti — Nuova liquidazione — Confraternite e Congregazione — Nota ministeriale — Cessazione della materia del contendere.

Quando il Ministero del Tesoro dispone di procedersi ad una nuova liquidazione di riparto della spesa sostenuta dallo Stato pel mantenimento dei mendicanti e su criterii diversi da quelli seguiti nella liquidazione risultante dalla ordinanza dell'Intendenza di finanza, implicitamente revoca l'ordinanza medesima e rinuncia agli effetti derivanti dalla decisione della G. P. A. che la confermò e che è stata direttamente investita dal ricorso, e devesi quindi, di fronte a siffatta dichiarazione ministeriale, ritenere cessata ogni *materia di contendere* (1).

---

(1) Importantissima è la massima fermata nel rincontro dalla IV Sezione, in quanto chiama *in ultimo luogo* le Arciconfraternite o Congregazioni al rimborso a favore dello Stato delle spese di mendicità.

Con Nota in data 24 aprile di questo anno la Intendenza di finanza di Napoli dichiarava infatti alla ricorrente che il Ministero del Tesoro aveva ordinato di riformarsi la liquidazione di riparto della spesa dal 1° giugno 1890 a tutto giugno 1891 sostenuta dallo Stato pel mantenimento de' mendicanti, applicandosi le disposizioni della legge 30 giugno 1889 e del R. Decreto 19 novembre detto anno, e tenendosi conto nel nuovo riparto *in primo luogo* delle rendite disponibili de' ricoveri di mendicità ed istituti equivalenti, *più* di quelle delle Opere pie destinate genericamente a sussidi, vitto ecc., pei poveri, ed *infine* di quelle delle Confraternite. Soggiunge la Nota che per tal modo si rende superflua l'istanza della ricorrente al Consiglio di Stato, potendo essa rinunciarvi se crede, a' termini dell'art. 30 del regolamento di procedura del 17 ottobre 1889.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 238).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Belpasso (avv. Napodano) — Ministero dei LL. PP. (avv. erar. Avet).

Misura disciplinare — Ufficiale del Genio civile — Apprezzamento di fatto — Incensurabilità — Incompetenza della IV Sezione.

Ben si può insorgere contro una misura disciplinare inflitta per un fatto, che nel modo in cui è stato ritenuto nel Decreto Reale al seguito del giudizio del Comitato del personale, non consente l'applicazione di quella misura.

Non si può invece impugnare il giudizio stesso del Comitato e del Provvedimento Reale nei termini del fatto, e chiamare la IV Sezione ad un esame di merito, che la legge per questa sorta di ricorsi non concede (1).

Attesochè a sostegno di questo ricorso l'ingegnere Belpasso, premessa la esposizione particolareggiata delle accuse fattegli e delle giustificazioni addotte, osserva in sostanza, che la misura adottata a suo riguardo non fu giusta, sia assolutamente considerandola, perchè gli addebiti appostigli scompaiono di fronte alle sue giustificazioni, sia relativamente alle misure molto più miti adottate dal Governo riguardo agli altri incolpati.

Attesochè da altra parte la R. avv. G. Erariale oppone principalmente circa il primo punto che la questione sollevata dal ricorrente sfugge alla competenza di que-

(1) La decisione in causa *Perotti* è del 28 aprile 1892 n. 115, e fu riportata nella *Giustizia Amministrativa,* anno III, pag. 257. La decisione presente nel ricordarla, fa un giusto parallelo fra l'uno e l'altro caso.

Grande fu il valore della decisione *Perotti*, per chi ponga mente come essa accentuava sempre più l'indirizzo inaugurato dalla IV Sezione, e corrispondente agli altissimi fini di sua istituzione, val dire, di apprestare ed attuare una efficace garenzia per gli impiegati, riaffermando e consacrando nei suoi pronunziati il *vinculum juris* che avvince gli impiegati all'Amministrazione. Nella decisione presente non si è abbandonato quel nobile indirizzo, ma non si è potuto seguirlo per motivi di fatto, perchè il ricorrente voleva chiamare la IV Sezione, a valutazione di circostanze e ad apprezzamenti di merito, che sfuggono al suo sindacato, e che *in arbitrio judicantis, in aestimatione judicis sunt.* Di fronte a tali questioni di fatto, la Sezione IV trovasi nelle stesse condizioni della Corte di Cassazione verso le pronuncie dei magistrati di merito.

sta IV Sezione, la quale non può per la natura del ricorso esaminare il merito del provvedimento impugnato: sul secondo, che l'art. 27 del regolamento citato, non riguarda le dispense dal servizio, e ad ogni modo non proibisce che le punizioni disciplinari siano rese di pubblica ragione fra gli ufficiali del Genio civile.

Attesochè non è dubbio, che il ricorso del cav. Belpasso essendo proposto in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889 (testo unico), la IV Sezione debba limitarsi all'esame delle violazioni di legge lamentate, senza entrare nel merito del provvedimento impugnato, e del giudizio che lo ha preceduto.

Che ciò premesso il ricorso appare inattendibile per quanto concerne il primo motivo, giacchè la violazione dell'art. 73 del regolamento 3 marzo 1889, che ha dedotta il ricorrente, avrebbe per unico fondamento un erroneo apprezzamento dei fatti, commesso dal Comitato e dal Governo del Re, e si converte sostanzialmente in un gravame di merito.

Che invero il citato articolo dispone, che la dispensa dall'impiego come misura disciplinare può aver luogo *per mancanze gravi in servizio*, sulla proposta del Comitato del personale, e udito l'impiegato nelle sue discolpe. Ora dagli atti apparisce per appunto che il Comitato, dopo aver udite le giustificazioni del cav. Belpasso, si persuase che gli addebiti a lui imputati fossero provati e avessero quel carattere di gravità, che richiedeva la misura disciplinare e il Governo del Re cedette evidentemente su proposta del Comitato e promosse il Decreto Reale, contro cui insorge il ricorrente. Per trovare dunque un congruo fondamento alla censura elevata dal ricorso bisognerebbe seguire il ricorrente nell'esame e nella critica delle prove, e nell'apprezzamento della sussistenza e gravità delle mancanze, sostituendo un apprezzamento di merito, a quello che sulla proposta del Comitato fu adottato dal R. Decreto 26 gennaio 1893. Bisognerebbe, in una parola che la Sezione fosse investita del ricorso non a norma dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, ma a tenore del successivo art. 25.

Che non bene a proposito si allega l'esito della decisione Perotti, perchè tra il caso di quella decisione e l'attuale corrono sostanziali differenze. L'ingegnere Perotti invero si lamentava di una misura disciplinare inflittagli per un fatto,

che nel modo in cui era stato ritenuto nel Decreto Reale impugnato al seguito del giudizio del Comitato del personale, non consentiva l'applicazione di quella misura. Il cav. Belpasso invece, impugna il giudizio stesso del Comitato e del Provvedimento Reale nei termini del fatto, e chiama per ciò la Sezione ad un èsame di merito che la legge per questa sorta di ricorsi non concede. Qualunque sia la giustizia intrinseca e la convenienza della proposta fatta dal Comitato, e del provvedimento preso dal Decreto Reale impugnato, certo è che a fronte dei fatti ritenuti, e cioè posta la esistenza delle colpe gravi in servizio qual fu con incensurabile apprezzamento ammesso dal Decreto Reale impugnato sul parere del Comitato, il provvedimento è legittimo perchè corrisponde al disposto letterale dell'art. 73 del citato regolamento.

Attesochè manca ugualmente di serio fondamento la seconda censura elevata col ricorso, e consistente nella dedotta violazione dell'art. 77 del regolamento medesimo. Quest'articolo dispone che le pene disciplinari inflitte ad un ufficiale del Genio civile sono annotate nel registro di matricola del personale: ma, a tacere che tale disposizione non avrebbe senso quando volesse applicarsi alle dispense dal servizio, l'articolo non proibisce menomamente, ciò che fu fatto dal Ministero: vale a dire di render noto mediante circolare a tutti gli uffici del Genio civile una pena disciplinare applicata.

Attesochè pertanto il ricorso risulta privo di fondamento e deve essere rigettato con la condanna del ricorrente nel solo rimborso delle spese vive incontrate dalla R. avv. erar. e da lei domandate.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 179).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Deputazione provinciale di Napoli (avv. Magliano) — Ministero dell'Interno.

Scioglimento di Consiglio provinciale — Spesa per l'Amministrazione straordinaria — Legge antica e legge nuova.

Nell'art. 118 del regolamento 10 giugno 1889 per la vigente legge comunale è stabilito che in caso di scioglimento dei Consigli provinciali la spesa della Commis-

sione incaricata dell'amministrazione straordinaria sta a carico dell'erario provinciale.

Ma quest'art. 118 si trova in correlazione con l'articolo 269 della nuova legge, la quale ha provveduto in modo diverso dalla precedente all'amministrazione delle provincie durante lo scioglimento del Consiglio provinciale (art. 201 legge com. e prov. del 1865).

In tanta diversità sostanziale tra le due leggi non si possono le norme regolamentari relative alla seconda estendere alla prima, sotto l'impero e con le norme della quale fu tenuta l'amministrazione di una provincia.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 luglio 1893, n. 228).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Ditta Amman e Comp. (avv. Scialoja) — Ditta Barbieri e Comp. (avv. Pellegrini e Clementini) — Ministero dei lavori pubblici e Ministero delle finanze (avv. erar. Avet).

Regime delle acque — Autorità amministrativa e giudiziaria — Indipendenza dell'una dall'altra — Carattere differenziale — Interesse pubblico — Interesse privato.

Quando sono in movimento le due potestà, l'amministrativa e la giudiziaria, intorno al medesimo oggetto (nella specie, regime delle acque), l'una nell'interesse pubblico, l'altra nel privato, il vero carattere differenziale fra le due giurisdizioni si rinviene meno nella materia su cui versano i provvedimenti che nella ragione che a questi presiede (1).

Se quella sta nel diritto pubblico, è competente il potere amministrativo, se nel privato, è competente il giudiziario, il quale però non potrebbe interrompere il corso della giurisdizione amministrativa, con decidere che non si tratti anche d'interesse pubblico quando le questioni sul regime delle acque sorgano ad occasione del diritto privato.

Se è vero che l'obbietto del litigio volge intorno ad un diritto; le due autorità hanno ciascuna la loro orbita,

(1) Su questa decisione, in cui è stata maestrevolmente trattata sotto un nuovo punto di vista la delicata separazione delle due potestà, la giudiziaria e l'amministrativa, crediamo opportuno richiamare l'attenzione dei nostri lettori.

dentro la quale ciascuna segue la sua via in modo assolutamente indipendente dall'altra.

Nella sfera del potere al quale è riserbato statuire nei riguardi del pubblico interesse, si svolge e resta intatta l'azione della giustizia amministrativa, ancorchè sia tuttora aperto il processo giuridico ordinario per le quistioni di diritto civile.

Attesochè il controricorso della Ditta Barbieri e comp. deduce una eccezione sulla quale deve anzitutto portare il suo esame la IV Sezione decidente perchè qualora fosse riconosciuta fondata, sarebbe ostativa di qualunque cognizione dei mezzi proposti dalla Ditta Amman e comp. col suo ricorso. Deduce che questa ultima non ha veste, diritto od azione a provocare la decisione invocata nel ricorso, onde questo è inammissibile. E tale eccezione appoggia rifacendosi al tenore della statuizione contenuta nella sentenza 11 luglio 1891 della Corte d'appello di Venezia, la quale nella controversia insorta fra gli utenti delle acque del Roncello, dichiarò: essere incompetente l'autorità giudiziaria a pronunciare sulla domanda della Ditta Barbieri nei rispetti della pubblica amministrazione; essere invece competente a provvedere sulla domanda della Ditta stessa, nei rapporti fra essa e la convenuta Ditta Amman. Onde così limitata la controversia alle due Ditte, la questione per quanto ha tratto al rapporto giuridico sorto ed ora dibattuto fra le medesime fu rinviata davanti al tribunale di Udine presso il quale pende tuttavia la causa relativa. Nè ora potrebbe, secondo l'opponente, la Ditta Amman, essere ammessa, senza offesa alla cosa giudicata in suo confronto, a ricorrere alla IV Sezione contro il decreto 24 dicembre 1892 del prefetto di Udine riassunto e portato a sua cognizione coi posteriori provvedimenti del 17 febbraio 1893, col quale in obbedienza a superiori ingiunzioni, si dichiarava esaurita la via gerarchica per la risoluzione della vertenza.

Attesochè di una simile questione non si scorge però un vero fondamento nello stato di risultanze e di giudizi.

Ben è vero che anche per virtù propria della cosa giudicata contenuta nella ricordata decisione, ora divenuta irretrattabile, il giudizio sulle pretese violazioni dei diritti della concessione Amman e comp. e sui danni conseguenti

che si vogliono derivanti dalle opere e dall'uso delle acque da parte della Ditta Barbieri e Comp.; fu riservato alla sede ordinaria civile davanti alla quale si deve discutere se Barbieri fosse in diritto di eseguire quelle opere e di mantenere quell'uso rimpetto alla pretesa contraria Amman e comp.; d'impedirglielo in forza della propria concessione.

Ma non era con ciò tolto il campo allo svolgimento ulteriore degli atti amministrativi. E senza rifarsi ora alle assodate dottrine intorno al discusso tema dell'art. 124 della legge sui lavori pubblici, nello stesso giudicato si trova tratteggiata, con linee maestre, quella duplice sfera di competenza entro la quale veniva a svolgersi fino dalla origine l'attuale materia del contendere. È evidente, ivi si dice, che oggi sono in movimento due potestà, l'amministrativa e la giudiziaria, intorno al medesimo oggetto; l'una nell'interesse pubblico del regime delle acque, l'altra nell'interesse privato dei contendenti per attribuire a ciascuno il suo. Dubbio non è, si aggiunge, che la potestà amministrativa provvede e statuisce per ciò che si riferisce ai pubblici interessi in relazione al regime delle acque; ma è pur certo che il legislatore determina specialmente i casi nei quali cotesto pubblico interesse in relazione a tal regime può sorgere; e in questa sfera di cognizione è compresa anche l'osservanza degli obblighi imposti ai concessionari negli atti di concessione e le opere che nuocciono non solo al regime delle acque, ma anche all'esercizio delle derivazioni legittimamente stabilite. *In codesti casi ed in altri simiglianti, il vero carattere differenziale fra le due giurisdizioni amministrativa ed ordinaria, si rinviene meno nella materia su cui versano i provvedimenti e le statuizioni, che nella ragione la quale a questi presiede.* Se questa sta nel diritto pubblico e nel regime delle acque, le statuizioni competono all'autorità amministrativa; se risiede invece nel diritto privato in quanto si mira ad attribuire a ciascuno il suo, la cognizione appartiene al potere ordinario, il quale però *non potrebbe sostituirsi ed interrompere il cammino alla prima*, con decidere che non si tratti anche di pubblico interesse; nulla importando che interesse pubblico e le questioni sul regime sorgano in occasione di controversia intorno al diritto privato dei due concessionari per cui occorre aver riguardo altresì alla forza ed alla misura della concessione. L'art. 124 della detta legge pre-

vede anche il caso che la decisione dell'autorità amministrativa leda qualche privato diritto, nel qual caso converte questo diritto in quello del risarcimento dei danni rispondenti alla lesione. Con quest'ordine di considerazioni, e con altre che sono consentanee ai principii fondamentali del nostro diritto pubblico interno, ed alla razionale e logica interpretazione del detto articolo, non poteva essere sorpassata, e non lo fu difatti da quel giudicato, la conclusione che se è vero che l'obbietto del litigio volge anche intorno ad un diritto, le due autorità, la giudiziaria e l'amministrativa, hanno ciascuna la loro orbita, *dentro la quale ciascuna segue la sua via, in modo assolutamente indipendente dall'altra.*

Ma se tale è lo stato della cosa giudicata intorno alla duplice sfera di competenza, è conseguente altresì che nella sfera del potere al quale è riserbato statuire nei riguardi del pubblico interesse, si svolge e rimane intatta anche l'azione della giustizia amministrativa. Sia pure aperto e ventilato il processo giuridico ordinario per le questioni attinenti a diritto civile; fino a tanto però che l'autorità amministrativa emana provvedimenti nel proprio campo, è sempre lecito a chiunque si trovi leso nel proprio interesse il portare ricorso alla IV Sezione quando li creda redarguibili a tenore di legge, e specialmente dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889. E tale è appunto la situazione concreta nei rapporti fra le parti contendenti. Nella competente sede di diritto sarà definito, come di ragione, il piato giuridico fra le due Ditte Amman e Barbieri. Ma la ditta Amman non è tenuta perciò a starsene passiva a quanto si compie nella sfera amministrativa. Essa fa seguire all'atto o provvedimento dell'autorità, quel rimedio che trova nell'istituto della giustizia amministrativa, il quale poggia il suo concetto fondamentale appunto nella protezione di questa specie d'interessi come si rileva anche dalla disposizione dell'art. 25 n. 7 della legge 2 giugno 1889. E la Ditta Amman ha difatti un interesse individuato e specifico che la spinge a ricorrere, per pretesa violazione di legge, contro i provvedimenti di revoca di misure amministrative, le quali, pur mirando al buon regime del fiume Roncello, servivano anche a proteggere le sue accampate ragioni sulle acque; interesse particolare che non è a confondersi con quello che è proprio di ogni cittadino di es-

sere cioè, bene governato ed amministrato e che sarebbe quell'unico che le attribuisce e riconosce il controricorso. Con ciò si hanno tutti gli estremi perchè possa farsi strada un ricorso in sede contenziosa amministrativa senza ostacolo della pendenza di giudizio in sede ordinaria il quale giudizio volge ad altra sfera di obbietto e di cognizione; e la eccezione d'inamessibilità cade per mancanza di fondamento.

Attesochè, se viene ad essere con ciò eliminata una eccezione apparentemente pregiudiziale al ricorso, non rimane però questo fondato nei vari mezzi che deduce a censura dell'impugnato provvedimento.

E non ha base di sorta la pretesa violazione dell'articolo 124 della legge sui lavori pubblici in quanto il decreto prefettizio 24 dicembre 1892, revocando le disposizioni date in antècedenza e che avrebbero in parte assecondato i reclami della Ditta ricorrente, e revocandole perchè non trovava nelle opere abusivamente fatte dal Barbieri causa di nocumento al regime idraulico, non abbia tenuto conto del punto fondamentale della controversia; del pregiudizio, cioè, che quelle opere causavano alla derivazione legalmente stabilita dalla Ditta Amman. Anzitutto il ricorso pone in non cale che il decreto prefettizio, pure riassumendo i pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e della Commissione tecnica istituita col decreto 29 giugno 1892, accentuava che l'*invasamento* che la Ditta Barbieri praticava, e contro il quale erano mosse le doglianze della Ditta Amman, serviva anzi a rendere regolare e pressochè costante il corso del Roncello inferiormente al manufatto di presa, e che colla detta trattenuta si minoravano gl'inconvenienti che procurava all'opifizio inferiore che è appunto quello di Amman. Onde lo stesso *invasamento* rendeva inutile la costruzione dei due *sfioratori*, che per attenuata sanzione di abuso era stata imposta alla Ditta Barbieri con precedente decreto ministeriale, e serviva allo scopo di regolare la derivazione senza danno *nè pubblico nè privato.* Dunque è ben lungi dal vero che il decreto abbia sorpassato del tutto il punto del danno possibile alla derivazione Amman.

Non va poi dimenticato ciò che è criterio essenziale di questa materia. Che se l'art. 124 attribuisce esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire ed il provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere che nuocciono, non solo al buon regime delle acque pubbliche, alla difesa e con-

servazione delle sponde, all'esercizio della navigazione, ma anche *a quello delle derivazioni legalmente stabilite*, ciò è evidentemente disposto perchè anche una siffatta ispezione può, sotto molteplici aspetti, collegarsi con riguardi di ragione pubblica, dalla quale è dominato l'intero contesto dell'articolo. Ma non deriva da ciò che la stessa autorità amministrativa la quale è arbitra del punto fino al quale deve arrivare la propria ispezione, debba anche definire e regolare l'intera continenza di una materia la quale involge rapporti di diritto fra due utenti; ed a questo proposito non si possono che richiamare le osservazioni già fatte dapprima in ordine alla competenza già statuita giudiziariamente riguardo all'obbietto del contendere. Con ciò non si regge il primo mezzo.

Attesochè non hanno miglior pregio i mezzi 2 e 3 i quali possono fondersi in unico ragionamento. Trattandosi di opere varianti la portata di una concessione, non poteva il Ministero dei lavori pubblici sanarle per via di semplici ricognizioni e constatazioni, con revoche di provvedimenti restrittivi, ma doveva procedere colle formalità di cui l'articolo 9 della legge 10 agosto 1884, e provocare un atto formale, il quale trattandosi di variazioni implicanti l'uso delle acque di un fiume navigabile, doveva emanare dalla stessa potestà reale che è chiamata ad impartire la concessione. Anche questa censura però pecca di base, quando si osservi che l'amministrazione non ha inteso creare uno stato di cose nuove come ne avrebbe avuto facoltà. Di fronte a querelati abusi di concessione, attribuiti ad opera della Ditta Barbieri, ha proceduto a due ricerche sostanziali: se quelle opere intraprese fossero di pregiudizio al regime ed alle derivazioni legali; se quelle opere non giustificate a tenore dell'atto di concessione, potessero ciò nulla ostante trovare per altra via la loro legittimazione. Riconobbe non sussistere il danno, *nè pubblico nè privato.* Trovò la legittimazione del fatto compiuto nello stato di possesso trentennario dell'uso, anche trasmodato, anche esorbitante, della concessione data a Barbieri fino dall'anno 1840, il quale possesso per l'art. 24 della legge 10 agosto 1884, ha nei rapporti col Demanio, valore ed efficacia di titolo. Dati questi risultati all'amministrazione non rimaneva che procedere per via di remozione di ostacolo. A togliere cioè tutte quelle misure restrittive che per impedire e paralizzare

sviluppo ed effetti delle opere, erano state escogitate cogli anteriori provvedimenti, e specialmente colla risoluzione ministeriale 11 aprile 1892, e col decreto commissariale 27 maggio 1892 chè vi diede esecuzione. E ciò fecero i successivi decreti prefettizi 24 dicembre 1892 e 13 febbraio 1893. E questo stato di cose e di processo convince altresì che non era il caso di attendere a quelle norme di legge che sono dirette a disciplinare la concessione *ex novo*, sia che la si invochi per atto primitivo o per portare a nuovi obbietti quella già avuta, mentre non si tratta di un nuovo diritto che graziosamente si concede, ma del riconoscimento fatto obbligatorio per legge di un diritto già acquisito e preesistente.

Attesochè il quarto mezzo trova il suo complemento nel settimo riassumendosi il tutto in ciò che il provvedimento impugnato non doveva tener conto del possesso, perchè questo non può valere contro il titolo che esiste, e perchè in ogni caso il possesso può avere valore di titolo nei rapporti col Demanio e non mai nei rapporti coi terzi. Ma in questo argomento complesso le teorie del ricorso non si sorreggerebbero davanti alla chiara e logica interpetrazione ed applicazione alla fattispecie di disposizioni contestuali intorno alla materia. Invero l'art. 1 della legge 10 agosto 1884 (consono del resto al tenore dell'art. 132 della legge 20 marzo 1865 sui LL. PP.) dispone che nessuno può derivare acque pubbliche, nè stabilire su queste mulini od altri opifizi, se non abbia un legittimo titolo o non ne ottenga concessione dal Governo. E l'art. 24 dispone che: Pegli effetti dell'art. 1 della stessa legge, il possesso trentennario, anteriore alla promulgazione di essa, avrà in ogni caso nei rapporti col Demanio valore ed efficacia di titolo.

Ogni facoltà di derivare presuppone adunque od un titolo od una concessione; ma il possesso può sostituirsi al titolo, liberando l'utente dall'obbligo di domandare e di attendere la concessione. E se ora fosse il caso di entrare nel campo della prescrizione, di quella prescrizione appunto che si genera per trentennario possesso, si dovrebbe ricordare anzitutto che per regola sancita dall'articolo 2118 del Cod. civ., se non si può prescrivere contro il proprio titolo nel senso che nessuno può cangiare riguardo a sè medesimo la causa ed il principio del suo possesso, si può prescrivere contro il proprio titolo nel

senso che si può colla prescrizione conseguire la liberazione dall'obbligazione.

E che a questo proposito è anche di dottrina e di giurisprudenza che se non si può prescrivere contro il proprio titolo, si può prescrivere oltre il titolo stesso, estendendo i limiti del proprio godimento e possedendo più di quanto il titolo comporta, non venendo in questo modo immutata la causa ed il principio del proprio possesso. Ma in materia di acque pubbliche si starà al puro dettato della legge speciale la quale nell'art. 24 non parla che di possesso trentennario per attribuirgli efficacia di titolo. Senza seguire pertanto la pubblica amministrazione nel punto che sostiene che la originaria concessione Barbieri, per le inosservanze della ditta concessionaria sarebbe rimasta caducata per cui gli effetti del possesso trentennario verrebbero ad estendersi a tutto intero l'uso delle acque, senza distinzione fra regolare ed abusivo, basterà il ritenere che il fatto giuridico del possesso trae la sua efficacia anche dalla presunzione, che induce che un titolo originario abbia esistito, titolo che non essendo più reperibile trova poi il suo riflesso nello stato di perdurato godimento. Ora se esiste il titolo per la concessione nei suoi limiti normali, non se ne conosce alcuno per tutto ciò di ultroneo che la Ditta Barbieri avrebbe fatto nell'uso della concessione; ed appunto per ciò il possesso che s'invoca a tenore di un preciso disposto di legge, viene a sanare per via di presunzione l'attuale difetto.

Per quanto poi concerne il rilievo che il possesso trentennale, sempre secondo l'art. 24 della detta legge, può aver valore di titolo unicamente nei rapporti col Demanio, ma non nei rapporti coi terzi, non si ha che osservare che in sede amministrativa la questione si è principalmente agitata nei rapporti fra l'utente e la pubblica amministrazione concedente nella sfera di suprema tutela delle acque pubbliche; e solo occasionalmente ha potuto dibattersi fra le controverse ragioni dei due contendenti nell'esercizio della concessione in quanto il ricordato art. 124 della legge sui lavori pubblici demanda all'autorità amministrativa la facoltà di portare le sue statuizioni anche sul nocumento che possa arrecarsi dalle opere alle derivazioni legittimamente stabilite. L'art. 24 della legge del 1884 è venuto a sanzionare la massima dell'efficacia del possesso nei rapporti col

Demanio per far cessare le inveterate dispute sorte intorno alla imprescrittibilità del diritto demaniale sulle acque pubbliche, e volle che come al demanio è opponibile il titolo ad esonero dell'obbligo di domandare la concessione, così al titolo potesse surrogarsi anche il possesso. Ma ciò è sempre ed evidentemente la regola dei rapporti col Demanio, mentre la questione del possesso ristretta ai meri rapporti fra i due utenti rimane sempre d'indole giuridica e come tale non può trovare la sua definizione e regola che nel foro giudiziario. Di cotesti speciali rapporti, d'indole affatto privata, l'amministrazione non doveva menomamente occuparsi, tanto più che si ha già un giudizio che tuttora prosegue davanti ai tribunali per le questioni di questo genere. Non possono quindi trovare accoglienza nemmeno gl'indicati mezzi quarto e settimo del ricorso.

Attesochè non sussiste per nulla ciò che si deduce col mezzo quinto, che il possesso trentennale sia stato ammesso senza alcuna prova sufficiente nè della durata, nè della qualità.

Sino dal 1890 il commissariato di Pordenone con rescritto 24 giugno portando a conoscenza della ditta Barbieri le determinazioni prese dalla prefettura di Udine, sui primi reclami di Amman, e rilevando che le opere da esso eseguite erano diverse da quelle contemplate dalla concessione e che una maggiore quantità di acqua era stata derivata, invitava la stessa Ditta a presentare entro un mese il *trentennale stato di possesso*, come ne aveva già fatto riserva con foglio di deduzioni del 30 ottobre 1889.

Quale sia stato il risultato di queste indagini e di queste dimostrazioni emerge dall'ampio sviluppo della trattazione amministrativa, dalla quale con pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato rimase assodato che le varietà al progetto Barbieri rimontano ad un'epoca di oltre trent'anni addietro, e che si manifestarono con opere visibili e permanenti, le quali divennero concomitanti del modo di derivazione praticato, ed il segno esteriore che faceva prova dello stato di possesso; opere visibili le quali non permettono più di scindere l'uso dal modo d'esercizio in quanto l'uno si compenetra nell'altro. Non è lecito dopo ciò dubitare che il possesso di cui si tratta, siasi costantemente manifestato con quei caratteri che lo renderebbero *legittimo* nel senso spiegato dall'art. 686 Codice civile: non interrotto,

pacifico nei rapporti col demanio pubblico, non equivoco e con animo *domini;* per quanto lo comporta la natura del fatto.

Attesochè al sesto mezzo rispondono le osservazioni già svolte in argomento di differenza fra la concessione *dativa*, per la quale sono determinate dalla legge speciali formalità, e la semplice ricognizione del titolo del quale è equivalente lo stato di possesso; onde anche questo mezzo non può che trovare il rigetto colla finale soccombenza del ricorrente.

Per questi motivi, senza arrestarsi alla eccezione d'inammissibilità di diritto, opposta, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 marzo 1893, n. 112).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Tinello (avv. Lomonaco) — Colosimo (avv. Daneo e Tripepi), Prefetto di Catanzaro e Ministero delle finanze.

Esattorie — Conferimento — Se i decreti dei Prefetti si possono impugnare per motivi di merito — Ricorso per legittimità — Se essendosi proposto al Re, si possa ricorrere alla Sezione IV — Procedimento amministrativo — Richiesta del parere del Consiglio di Stato in adunanza generale.

La facoltà demandata ai Prefetti dall'art. 13 della legge sulla riscossione delle imposte, nel provvedere al conferimento della esattoria, fu dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato ritenuta sempre insindacabile nei motivi e negli apprezzamenti di scelta della persona dell'esattore (1).

---

(1) Con decisione *16 giugno 1893, n. 208, Manes e Prefetto di Cosenza,* la IV Sezione affermò la massima che giusta l'art. 3 della legge 20 aprile 1871, e art. 19 regolamento 2 giugno 1892, il Prefetto rispetto alla scelta degli esattori comunali trovasi investito di una speciale facoltà, il cui esercizio è subordinato alla condizione del previo parere della G. P. A., non a quella di render palesi i motivi del provvedimento. Però se il Prefetto in luogo di serbare il silenzio, preferisce addurre le ragioni del suo provvedimento, è evidente che questo non sia e non possa più essere garentito da quella presunzione di legalità e di giustizia che è resa possibile dal silenzio, ma sia legale e giusto solamente in quanto sia tale anche la ragione alla quale sia indissolubilmente legato, e della quale unicamente sia l'effetto.

All'opposto il Prefetto ha sempre l'obbligo imprescindibile di motivare il suo decreto quando in virtù dell'art. 13 sopra detta legge nomina l'esattore per più di un anno. Infatti con decisione *9 giugno 1893, n. 202, Orsatti e Prefetto di Chieti,* la IV Sezione decise così:

Quindi i relativi decreti dei Prefetti, non possono essere impugnati che per motivi di legittimità, sia con ricorso al Re in via amministrativa, sia con ricorso alla Sezione IV.

Una volta presentato nella prima forma, il ricorso in sede contenziosa non è più ammissibile.

« Essendo la nomina prefettizia per un anno *la regola* e quella fatta per un periodo maggiore, l'*eccezione*, i motivi pei quali si recede dalla *regola*, e se ricorrono i casi della *eccezione*, debbono dal Prefetto esser nel suo decreto fatti palesi; in altri termini, la nomina di ufficio per più di un anno, per la sua efficacia deve essere motivata, e che ove tale non sia deve essa ridursi ad un solo anno ».

Ma i motivi che adduce il Prefetto sono incensurabili? In altri termini la facoltà demandata al Prefetto col succitato art. 13 nel provvedere al conferimento dell'esattoria è insindacabile nei suoi motivi, nei suoi apprezzamenti nella scelta della persona dell'esattore?

La IV Sezione nella decisione soprascritta ha risposto affermativamente, invocando anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato si è effettivamente manifestata nei sensi accennati nella decisione che annotiamo. Anzi si è spinta più innanzi, ammettendo che i Prefetti non abbiano, secondo la legge, neppure l'obbligo di motivare i loro provvedimenti, tranne il caso di nomina d'ufficio per l'intiero quinquennio, nel qual caso si è riconosciuta obbligatoria la motivazione.

Però giova notare che tali massime, in materia di esattorie, più che da chiare ed esplicite disposizioni di legge, sarebbero state invece nei singoli casi suggerite da ragioni di convenienza amministrativa, non sempre corrispondenti all'interesse pubblico. Cosicchè, ripresentatasi la quistione innanzi alla Sezione IV, più che un semplice riferimento alla giurisprudenza consultiva, ci saremmo dalla Sezione medesima aspettato, come del resto è sua lodevole abitudine, una minuta analisi delle ragioni che avrebbero dettate le relative disposizioni di legge, in conferma o modificazione delle ricordate massime di giurisprudenza.

Ora nel silenzio della legge 20 aprile 1871, modificata dalla legge 14 aprile 1892, noi dubitiamo che i decreti dei Prefetti, in merito alla nomina degli esattori, si dovessero ritenere, come è detto nella decisione, *sempre in ogni caso* incensurabili. Ciò a noi sembra eccessivo, avvegnachè potrebbe ben darsi, come si è verificato il caso, di provvedimenti prefettizi che fossero il risultato di erronei apprezzamenti sui requisiti che abbiano fatto luogo alla scelta degli eletti; ed allora, non è lecito supporre che possa essere impedito alla superiore autorità amministrativa di correggere l'erroneo giudizio del Prefetto, annullando il relativo provvedimento.

In altri termini a noi sembra, che su cotesto punto, la giurisprudenza della Sezione consultiva di finanza del Consiglio di Stato avrebbe dovuto e dovrebbe essere modificata dalla giurisprudenza della IV Sezione, nel senso di ammettere bensì la incensurabilità dei decreti prefettizi in quanto ai motivi ed agli apprezzamenti di scelta della persona dell'esattore, però non per regola generale ed assoluta, come si è spiegata la giurisprudenza di detta Sezione consultiva, dalla Sezione IV accolta senza alcuna riserva, ma con le dovute riserve ed eccezioni, ben potendo verificarsi i casi in cui, come si è accennato, quegli apprezzamenti fossero il risultato di errori, sia in favore, sia contro la scelta

Se però il Regio Decreto fu preceduto da un semplice parere di Sezione, il ricorrente può chiedere che sia inteso il Consiglio di Stato anche in adunanza plenaria (1).

Attesochè il Prefetto della provincia di Calabria ultra seconda, nel conferire al signor Colosimo Pietro la esattoria del comune di Settingiano ha trovato che fosse il caso di prevalersi delle facoltà demandate ai Prefetti dall'articolo 13 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte, dal momento che quella condizione di fatto, che è dallo stesso articolo preveduta, veniva a porsi in essere per effetto delle circostanze sotto le quali avvenne la decadenza dell'aggiudicatario di prima, signor Rotella Luigi, decadenza che fu provocata da quest'ultimo colla dichiarazione di non essere in grado di potersi prestare all'adempimento degli obblighi assunti.

---

della persona dell'esattore, ovvero nascondessero moventi e fini politici e di partito, nei quali casi non si potrebbero certamente non ritenere censurabili gli apprezzamenti secreti o palesi che siano dell'autorità prefettizia, a prescindere da ogni altra violazione di legge.

Aggiungasi che colla decisione *13 gennaio 1893, n. 31* sul ricorso *Combiano* (*V. Giustizia Amm., anno corr., pag. 17 e 18*) la stessa IV Sezione venne in diversa sentenza affermando, che nelle nomine degli esattori, non il semplice rapporto dell'aggio, ma anche la qualità e le attitudini personali dei concorrenti possano e *debbano* essere obbietto di apprezzamento per la scelta.

(1) Anche su questo punto ci permettiamo dissentire dai concetti espressi nella decisione, i quali hanno per effetto di menomare e ridurre al nulla quelle garenzie che la legge sul Consiglio di Stato ed il relativo regolamento hanno prescritte, anche per il procedimento amministrativo, a tutela dei diritti e degli interessi dei ricorrenti.

Nel caso concreto era evidente, e lo ha riconosciuto la stessa Sezione, che nel procedimento sul ricorso per legittimità del signor Tinello, non furono rispettate le garanzie concesse dagli articoli 12 e 21 della legge e 19 del Regolamento, di doversi cioè sottoporre il ricorso allo esame ed alle deliberazioni delle Sezioni riunite del Consiglio di Stato, non di una semplice Sezione. Con la pretermissione delle accennate garanzie, era quindi manifesta la violazione dei ricordati precetti legislativi e regolamentari, onde a buon diritto il Tinello si sarebbe aspettato dalla giustizia della Sezione IV l'accoglimento del suo ricorso.

La riserva, fatta nella decisione, al ricorrente, di chiedere il parere del Consiglio di Stato in adunanza plenaria, non ci sembra che basti a garantire la pienezza degli interessi lesi, nè a salvare la illegittimità del procedimento amministrativo e del provvedimento emanato fuori l'osservanza delle formalità volute dalla legge.

Del resto, la stessa Sezione IV con decisione *17 novembre 1892, n. 315*, pubblicata a *pag. 559* e *560* detto anno, giudicò: non potersi un regio decreto considerare come emanato a termini dell'art. 12, n. 4 della legge

Attesochè la facoltà demandata ai Prefetti dal mentovato articolo, si rivela dal tenore della disposizione che la risguarda, ed è stata sempre ritenuta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato insindacabile nei motivi e negli apprezzamenti di scelta, come dipendente da un'attribuzione propria dei Prefetti in quell'ordine di provvedimenti, che sono reclamati dalla necessità di dare assetto definitivo alla situazione di un'esattoria, che altrimenti rimarrebbe scoperta e impedita nelle sue funzioni.

Attesochè, poste queste premesse, diviene a conseguenza che un ricorso che s'interponga in sede amministrativa contro un decreto del Prefetto che provvede alla nomina d'ufficio dell'esattore, non potendo essere rivolto che contro la legittimità del provvedimento debba considerarsi come prodotto in via straordinaria, a mente dell'art. 12 n. 4 della legge 2 giugno 1889 sul C. S., anzichè puro rimedio gerarchico che per la stessa sua natura non sarebbe esperibile per motivi di merito contro un atto del Prefetto speso nell'esercizio di attribuzioni che gli sono direttamente demandate, e senza violazione di legge.

Attesochè il decreto reale 5 gennaio 1893, emanato sopra ricorso in sede amministrativa del Tinello Giuseppe, fu appunto inspirato nel rigetto della domanda da questo duplice ordine di considerazioni: che l'art. 13 della mentovata legge attribuisce ai Prefetti facoltà non soggette a sindacato in quanto alla nomina della persona dell'esattore; che di nessuna violazione di legge il ricorrente poteva far rimprovero al decreto del Prefetto.

Atteso, dopo ciò, che l'attuale ricorso dello stesso Tinello non può trovar accesso alla sede contenziosa del Consiglio di

---

2 giugno 1889, n. 6166, se non fu sentito, giusta la prescrizione dello stesso articolo, il Consiglio di Stato a Sezioni riunite; ed essere perciò manifesta la inapplicabilità dell'art. 28, § 2° della medesima legge, invocato a fondamento dell'opposta eccezione d'irricevibilità.

A che dunque attribuire, nella identica quistione, il diverso modo di vedere e di giudicare?

La Sezione IV del Consiglio di Stato ha tra le sue elevate e delicate funzioni quella di vigilare all'osservanza delle leggi da parte delle autorità amministrative. Ora ci permettiamo di esprimere un voto, che non può essere interessato nè sospetto, e cioè che la sullodata Sezione abbia a procedere innanzi nel suo cammino, senza preoccupazione, nè riguardi, i quali non giovano ad altro che ad accreditare il giudizio e gl'intendimenti di coloro che vorrebbero vederne ridotte le altissime funzioni ed attribuzioni a quelle assai più modeste di una Corte di Appello.

Stato, ostandovi il disposto dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889, a tenore del quale il ricorso alla IV Sezione non è più ammesso, quando contro il provvedimento definitivo siasi presentato ricorso al Re in sede amministrativa. E nel concreto non solo vi fu un ricorso amministrativo portato alla sede suprema di legittimità, ma intervenne anche un decreto reale, che statuì col rigetto della domanda. Che se il decreto reale che ora si vorrebbe impugnare, non fu anche preceduto da un avviso del Consiglio di Stato in adunanza generale come sarebbe disposto per questi casi dall'art. 19 n. 2 del regolamento 17 ottobre 1889, ma da un semplice parere di Sezione, ciò non basta a menomare il carattere e gli effetti del provvedimento sovrano che intervenne sotto riguardi di quelle statuizioni che sono regolatrici di massima del procedimento contenzioso, salvo al ricorrente, come fu già in altri incontri da questa Sezione ritenuto, il chiedere in via amministrativa, che il parere del Consiglio sia dato anche in adunanza plenaria.

Omissis. Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 235).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Società degli omnibus napoletani (avv. Grippo, Capriolo e De Cesare) — G. P. A. di Napoli, comune di Napoli (avv. Marghieri, Vincenzo e Biagio Lomonaco) e Società Ferrara e C. (avv. Salandra e Achille).

Domanda di sospensione — Provvedimento impugnato — Irricevibilità o meno del ricorso — Eccezione pregiudiciale — Provvedimento definitivo — Ricorso in via gerarchica — Autorità tutoria della G. P. A. — Materie sottoposte alla sua approvazione — Applicabilità dell'art. 172 legge com. e prov. anche ai privati.

La domanda di sospensione del provvedimento impugnato, presupponendo necessariamente la legittima introduzione del ricorso principale avanti la IV Sezione, non può essere esaminata se non dopo aver risoluto la eccezione pregiudiciale della ricevibilità o non del ricorso medesimo.

Un provvedimento dell'autorità amministrativa non è definitivo, quante volte essendo contro il medesimo ammesso un rimedio in via gerarchica, *questo non sia stato completamente esaurito.*

Un provvedimento della G. P. A. quale autorità tutoria è soggetto in via gerarchica al rimedio del ricorso al Governo del Re, essendo ovvio che in materia di tutela dei Comuni e delle Provincie, il Governo sta in cima della gerarchia, e le G. P. A. sono autorità gerarchicamente inferiori al medesimo.

La disposizione dell'art. 172 della legge com. e prov. che contro le decisioni della G. P. A. nelle materie sottoposte alla di lei approvazione concede espressamente ai Consigli comunali ed ai prefetti il rimedio del ricorso al Governo del Re, per costante giurisprudenza è stata estesa anche ai privati interessati, sia per parità di ragione, sia per l'art. 117 del regolamento per la esecuzione di detta legge (1).

Attesochè non sia luogo a dubitare che la domanda di sospensione del provvedimento impugnato, richiesto incidentalmente dal ricorrente cav. Corbara, presupponendo necessariamente la legittima introduzione del ricorso principale avanti questa IV Sezione, non può essere esaminata, se non dopo aver risoluto l'eccezione pregiudiciale della ricevibilità o non ricevibilità del ricorso medesimo elevata dal comune di Napoli: imperocchè ove fosse accolta siffatta eccezione, sarebbe evidente che questa Sezione non potrebbe mai sospendere la esecuzione di un provvedimento, la cui cognizione nell'attualità non fosse divenuta di sua competenza.

(1) Questa causa ritorna allo esame della IV Sezione, dopo che la Corte di cassazione, a cui furono rinviati gli atti per risolvere la eccezione d'incompetenza opposta alla IV Sezione, con sentenza emessa addì 2 maggio ultimo dichiarò la competenza della Sezione IV a giudicare in questa causa.

È pregio riportare della sentenza della Corte Suprema le considerazioni al riguardo:

« L'esame del Supremo Collegio resta limitato a vedere se l'obbietto del ricorso in quanto attacca la deliberazione del Consiglio, come creatrice di un monopolio a pregiudizio del libero esercizio di un'industria dei trasporti pubblici sia materia di attribuzione della IV Sezione del Consiglio di Stato o di competenza giudiziaria. Ma basta porre il quesito per doverlo risolvere in senso della competenza dell'autorità amministrativa, perchè trattandosi di provvedere ad un pubblico servizio quale è quello di cui trattasi, i criterii per determinare se più convenga affidarlo ad una Società, che ne assuma l'esercizio esclusivo, o se debba invece lasciarsi alla libera concorrenza di un cittadino esercente la stessa industria, non possono essere che tutti di indole amministrativa e non certo valutabili dall'autorità giudiziaria.

Attesochè la difesa del comune di Napoli assuma che la decisione della G. P. A. impugnata dal cav. Corbara, non costituisce provvedimento definitivo nel senso dell'articolo 28 della legge sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889 e conseguentemente per disposizione dello stesso articolo il ricorso prodotto non può essere dalla Sezione IV ricevuto.

Attesochè il citato art. 28 disponga — ivi — « Quando la legge non prescrive altrimenti, il ricorso alla Sezione IV non è ammesso se non contro il provvedimento definitivo, emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica. »

Attesochè la giurisprudenza costante di questa IV Sezione nella applicazione di cotesto articolo, ha ritenuto che un provvedimento dell'autorità amministrativa non è definitivo quante volte essendo contro il medesimo concesso un rimedio *in via gerarchica* non è stato quello esaurito completamente.

Attesochè stia in fatto e non sia nè possa essere contradetto che nel caso il provvedimento impugnato dal cavalier Corbara venne emesso dalla G. P. A. di Napoli nell'esercizio delle sue funzioni di autorità tutoria siccome emerge dall'intero contenuto della decisione medesima.

Attesochè posto che trattasi di provvedimento emesso dalla G. P. A. quale autorità tutoria, è non meno indubitato che il provvedimento impugnato è soggetto in via gerarchica al rimedio del ricorso al Governo: imperocchè l'art. 270 della legge precitata dispone — ivi — « A meno che non sia diversamente stabilito pei singoli casi è am-

---

« Quindi il vedere se per la città di Napoli dovesse prevalere il principio della libertà d'industria degli esercenti pubblici trasporti, o potesse la rappresentanza comunale stabilire un diverso modo da essa creduto più conveniente nell'interesse pubblico per cui una Società, o un privato, ne assumesse l'esercizio esclusivo non può essere questione da risolversi dai tribunali ordinarii, ma spetta all'autorità amministrativa che provvede a tutto ciò che si attiene ai pubblici servizii nello interesse della generalità dei cittadini.

« Bene quindi la Società Corbara, credendo pregiudizievole all'interesse della generalità degli esercenti pubblici trasporti e dei cittadini la deliberazione presa dal Consiglio comunale di affidare ad una Società, con diritto esclusivo il servizio dei pubblici trasporti, dopo di avere invano ricorso alla G. P. A., ha fatto ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, perchè statuisse sul suo ricorso contro quella delib razione, poichè ciò rientra nelle sue attribuzioni pel disposto dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, e male fu elevata dalla Società Ferrara l'eccezione d'incompetenza. »

messo il ricorso in via gerarchica contro le deliberazioni delle autorità inferiori ».

Ora è ovvio che in materia di tutela dei Comuni e delle Provincie il Governo sta in cima della gerarchia e le G. P. A. sono autorità gerarchicamente inferiori al medesimo.

Attesochè a dimostrare sempre meglio che la decisione impugnata dal cav. Corbara è soggetta al rimedio del ricorso in via gerarchica, giova osservare che l'art. 172 della legge contro le decisioni della G. P. A. nelle materie sottoposte all'approvazione di Lei, concede espressamente ai Consigli comunali ed ai prefetti il rimedio del ricorso al Governo del Re.

Ora siffatta disposizione per costantissima giurisprudenza di questa IV Sezione è stata estesa anche ai privati interessati vuoi per parità di ragione, vuoi in base all'art. 117 del regolamento per la esecuzione della detta legge, il quale nel disporre « che il Governo del Re può in qualunque tempo dichiarare con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, la nullità delle deliberazioni e dei regolamenti contrarî alla legge » aggiunge — ivi — « il *Provvedimento del Re potrà essere preso sopra ricorso o denuncia come per iniziativa del Governo.* »

Attesochè da queste premesse discenda che il provvedimento impugnato dal cav. Corbara non è definitivo nel senso dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889, e conseguentemente non può essere allo stato degli atti ricevuto avanti la IV Sezione.

Attesochè lo stesso cav. Corbara vedesse la necessità, prima di ricorrere a questa IV Sezione, di ricorrere in via gerarchica al Governo, dacchè egli in effetto, nel termine stabilito dall'art. 270 ricorse al Ministero dell'Interno perchè negasse l'approvazione alla modificazione dell'art. 57 del Regolamento sul Corso pubblico della città di Napoli (del quale è questione in merito), e perchè procedesse all'annullamento della medesima.

Ora non trattandosi di semplice denunzia al Ministero dell'interno, ma di vero e proprio ricorso, prodotto tempestivamente e notificato anche alle parti interessate, il ricorso stesso deve ritenersi tuttora pendente avanti l'autorità gerarchica, e non può non avere il suo legittimo sfogo; quindi è giocoforza che il cav. Corbara attenda l'esito del

medesimo prima di chiamarsi avanti la IV Sezione leso da un provvedimento dell'autorità amministrativa.

Attesochè accolta così l'eccezione pregiudiciale proposta dal comune di Napoli, la domanda di sospensione della esecuzione del provvedimento impugnato avanzata dal ricorrente Çorbara, esce nell'attualità dalle competenze di questa Sezione.

Per questi motivi, la Sezione dichiara irricevibile allo stato il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 243).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Mantovani (avv. Cirillo e Nardelli) — Ministero dei lavori pubblici (avv. erar. Avet).

Impiegati governativi — Concorso al grado superiore — Diritto alla promozione — Modificazione di organico — Riduzione del personale — Facoltà incensurabile del Governo.

Un computista del Ministero dei lavori pubblici, il quale abbia superati gli esami di concorso per la nomina al superiore grado di ragioniere di terza classe, in conformità degli ordinamenti in vigore in quell'amministrazione, ha senza dubbio acquistato il diritto alla promozione (1).

In conseguenza, se il Ministero conferisce il posto ad altro computista approvato posteriormente, o per il conferimento dello stesso posto aprisse un altro concorso, il ricorrente potrebbe legittimamente impugnare il provvedimento ministeriale (2).

(1-2) Come evidentemente appare dalla massima, che abbiamo avuto cura di formulare colle stesse parole della decisione, la cui motivazione per brevità omettiamo, la Sezione ha riconosciuto ancora una volta, e noi facciamo plauso anche a questa decisione, dei veri e propri diritti degli impiegati verso l'amministrazione, per conseguire certi determinati vantaggi, ed ha puro riconosciuto che in caso di lesione di tali diritti essi possono farli valere col rimedio del ricorso per legittimità alla Sezione IV. E tutto ciò la Sezione ha ammesso e riconosciuto, malgrado la mancanza di una legge sullo stato degl'impiegati, mancanza più volte ricordata e deplorata dalla Sezione medesima. Ciò che torna a conforto di quanto abbiamo in più rincontri osservato, e cioè, che quella lacuna nella legislazione per regolare con norme certe e determinate i diritti degl'impiegati e i loro rapporti coll'amministrazione non impedisce che gli accennati diritti e rapporti siano tuttavia tutelati in base ai decreti ed ai regolamenti emanati dal potere esecutivo, ed in base alla legge

Se però il ministro promosse due ragionieri di 2ª alla 1ª classe, ed uno di 3ª alla 2ª rimanendo vacante un posto di ragioniere di 3ª, in vista di possibili modificazioni di organico e di riduzioni di personale, comunque voglia giudicarsi, il suo operato non può essere censurato per illegittimità o per eccesso di potere, perchè come più volte fu dalla Sezione IV riconosciuto, la pubblica amministrazione nel costituire e nel modificare gli organici, come nel nominare e promuovere il personale relativo non può ritenersi vincolata da precedenti disposizioni, e le promozioni « dipendono da Decreti Reali a cui nessuno atto, provvedimento o decisione d'altra autorità potrebbe supplire » (1).

---

20 aprile 1864 sulle pensioni degl'impiegati civili, come più volte ha ritenuto pure l'autorità giudiziaria. E torna altresì a giustificazione delle nostre critiche a quelle contrarie decisioni, colle quali la Sezione IV, a torto, ebbe a disconoscere gl'identici diritti degli impiegati ad essere conservati in ufficio, ed a far valere innanzi ad essa le proprie ragioni nei casi di ingiustificati ed arbitrarî licenziamenti.

(1) Decisione 8 gennaio 1891, n. 10, e 8 aprile 1892, n. 105. Vedi la *Giustizia Amministrativa, anno II, part. I, pag. 35; ed anno III, part. I, pag. 180 e segg.*

Diamo in riassunto altre due decisioni pronunziate dalla Sezione in materia analoga di diritti acquisiti degli impiegati, in seguito ad esami, e cioè:

1ª Decisione 26 gennaio 1893, n. 41, sul ricorso Davoli ed altri, contro il Ministero delle finanze.

Con essa la Sezione ha considerato:

Omissis. Attesochè i ricorrenti invocano poco opportunamente la decisione dell'8 aprile 1892 per trarne argomento a conforto delle loro domande l'assioma volgare che *tantum decisum, quantum litigatum.* Ora, perchè nel precedente ricorso non fu proposta la questione sollevata dal ricorso odierno, è chiaro che la citata decisione non potè nè intese risolverla. Fu disputato unicamente sull'irretroattività delle nuove disposizioni di avanzamento a riguardo dei ricorrenti non della condizione, in cui essi si trovavano rispetto ai vice-segretari più anziani che non erano in causa. La Sezione dunque decidendo che le nuove disposizioni non potevano retroagire a danno dei ricorrenti, non potè occuparsi del modo con cui questo principio di irretroattività doveva applicarsi nel confronto fra i ricorrenti e i vice-segretari più anziani di loro; onde è che le considerazioni di quella decisione debbono tutte e onninamente coordinarsi col concetto fondamentale della decisione medesima, a cui non possono contradire: debbono cioè interpretarsi nel senso che la promozione dei ricorrenti dee avvenire sulle basi dell'antico sistema con esclusione di coloro fra i vice-segretari che per lo passato ne fossero esclusi, se e per quanto questa esclusione risultava dal sistema antico: cosa che la Sezione non era chiamata a decidere.

Che finalmente la Sezione non può occuparsi della convenienza ed opportunità dei criteri seguiti dall'amministrazione col sistema precedente, richiamata transitoriamente in vigore.

Degna di favore è senza dubbio la causa dei ricorrenti, che impie-

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 185).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Romano (avv. Cogliolo e Maurizio) — G. P. A. di Genova e Comune di Uscio (avv. Palmieri).

Riparto dei consiglieri tra le frazioni — Potere discrezionale della G. P. A. — Per quali motivi possa esser sottoposto a sindacato — Eccesso di potere e suo concetto — Interessi della frazione e del capoluogo — Quid se il Capoluogo conti la maggioranza degli elettori — Scopo del riparto — Apprezzamento incensurabile della G. P. A. — Concetto della frazione — Istruttoria per stabilire la condizione di fatto della sua esistenza — Frazioni designate nel censimento — Se la frazione possa costituirsi in occasione del riparto.

L'art. 62 della legge com. e prov. attribuisce alla G. P. A. una facoltà discretiva, in virtù della quale nei Comuni divisi in frazioni, quando vi sia domanda o del Consiglio o della maggioranza degli elettori di una frazione, può sostituire alla regola che è premessa nella di-

---

gati già da lungo tempo e con lodevole servizio affrontarono le sorti di un esame di concorso e ne conseguirono l'attestato di idoneità alla promozione; ma contro questa considerazione stanno i riguardi dovuti alla maggiore anzianità del servizio degli altri vice-segretari: riguardi che nel modo con cui erano osservati nell'antico sistema non possono trascurarsi, quando si tratta di mantenere temporaneamente in vigore per ossequio al principio di irretroattività il sistema precedente. Qualunque esso fosse, qualunque pregio o demerito presentassero le guarentigie che offriva il sistema dell'esame di idoneità, è evidente che non si può giustamente allontanarsene quando non di altro si tratta che di rimettere i ricorrenti finchè non abbiano ottenuta la promozione, nella posizione stessa in cui si trovavano secondo le antiche disposizioni.

2ª Decisione 1° luglio 1893, n. 245, sul ricorso Nardi contro il Ministero delle finanze.

Omissis. Attesochè disponendo il Decreto Reale che gli *esami di concorso si daranno una volta all'anno,* esso non fa che dettare nuova norma generale, la quale se può essere intesa in senso limitativo cioè nel senso che gli esami di concorso non si dessero che una volta all'anno, non potrebbe mai essere ragionevolmente intesa in senso precettivo, cioè nel senso che il Ministero fosse obbligato ad aprire gli esami di concorso in ogni anno, essendo evidente che il provvedere ai posti di agente delle imposte dirette dipendendo dai bisogni della pubblica amministrazione e dalle circostanze dei casi sarebbe stato improvvido il costringere ad aprire i concorsi quando il bisogno di conferirli non esistesse; quindi l'aprire o no i concorsi rientrava nei poteri discrezionali del ministro delle finanze, dei quali malamente può esserne chiamato a rispondere avanti alla Sezione IV.

sposizione, e secondo la quale gli elettori comunali dovrebbero concorrere tutti egualmente alla elezione di ogni Consigliere, la eccezione di cui nel contesto, e ripartire il numero dei consiglieri fra le diverse frazioni in ragione della popolazione.

Nell'usare questa facoltà la G. P. A. potrebbe essere sottoposta a sindacato riguardo ai motivi di convenienza amministrativa, d'interesse comunale, di influenza di cause o di ragioni peculiari dedotte dalla situazione e dai rapporti economici e morali delle varie frazioni per ammettere o no che in luogo della rappresentanza unica e diretta debba aver luogo la subordinata misura della rappresentanza proporzionale.

Può ammettersi in massima che quel controllo di legittimità degli atti amministrativi che l'art. 24 affida alla IV Sezione non si arresta alla linea oltre la quale comincia il potere discretivo, ma penetra nella sfera di questo per indagare se l'esercizio di potere siasi mantenuto in conformità allo scopo pel quale fu conferito, e che fuorviando e sorpassando le intenzioni della legge si eccede necessariamente nei limiti discrezionali della facoltà attribuita, d'onde la conseguenza di nullità dell'atto, pel motivo specifico di eccesso di potere.

La G. P. A. avrebbe sviato dai suoi poteri, o in altri termini, commessa una violazione dello spirito della legge, qualora avesse ritenuto che la legge vieta assolutamente di provvedere al riparto, ogni qualvolta vi sia la possibilità pei richiedenti abitanti di una frazione di conquistare la maggioranza dei seggi nel Consiglio ed imporre la loro volontà alle altre frazioni.

Non è solo per la maggioranza che l'art. 62 ha inteso provvedere, ma con saggio e liberale consiglio ha curato che quando nell'ambito di un Comune si abbiano quelle speciali unioni di popolo e colleganze d'interessi che costituiscono le frazioni, vi possa essere anche per queste, comunque non rappresentino che una minoranza locale, una proporzionale rappresentanza onde nel Consiglio tutti gl'interessi ed i sentimenti legittimi del Comune abbiano la loro voce.

Ma se la G. P. A. abbia negato il riparto per la sola considerazione che il capoluogo del Comune, dal seno del quale partiva la domanda, essendo formato dalla mag-

gioranza degli abitanti poteva portare anche la maggioranza dei suoi rappresentanti nel Consiglio, tale osservazione non potrebbe condurre ad altro che a far ritenere un difetto d'interesse nei richiedenti a proporre quella domanda, e ciò non usciva dalla cerchia di quegli apprezzamenti dentro la quale la Giunta poteva liberamente aggirarsi per fondare il suo giudizio sulla convenienza del riparto.

Se la Giunta provinciale affermò che dall'esame di tutti gli atti emerge in modo chiarissimo che non esistono nel comune di Uscio vere e proprie frazioni, *le quali abbiano fra loro una reale e costante differenza d'interessi, sia per ragioni topografiche, sia per ragioni sociali od altre, si è con ciò data ad esaurienza la dimostrazione che le condizioni di legge non esistevano; nè potrebbero il valore ed i risultati delle dedotte prove cadere in esame, innanzi alla Sezione IV, alla quale non appartiene la cognizione di merito* (1).

La Giunta prov. amm. come consesso amministrativo che deve provvedere all'interesse pubblico, secundum alligata et probata, *non deve giudicare succintamente, ma deve indagare e scoprire anche ciò che il ricorso non abbia saputo dimostrare, giovandosi all'uopo delle facoltà che le dà l'art. 22 del regolamento per la legge comunale e provinciale.*

Ma ciò che potrebbe valere nel caso d'insufficienza di prove dirette a stabilire un presupposto di legge, più non regge quando invece il corpo deliberante nel suo giudizio di fatto riconosce pienamente assodati gli estremi intorno ai quali la prova si aggira.

Se la G. P. A. ha ritenuto che le frazioni esistenti, per avere il beneficio del riparto devono anche avere fra di loro una costante e reale differenza d'interessi, sia per ragioni topografiche, sia per ragioni sociali od altre non ha fatto con ciò che spiegare quel criterio che era suo inspiratore nel valutare i motivi di convenienza per ammettere, o no, la domanda.

---

(1) Nelle controversie a cui dà luogo l'art. 62 della legge comunale e provinciale la Sezione IV non può essere adita che solo in base all'art. 24 della legge 2 giugno 1889, cioè per sole questioni di legittimità.

Su tutto ciò il suo giudizio sfugge a censura perchè materia di apprezzamento ed uso di legittima facoltà.

La G. P. A. non disconosce nè disposizioni nè principî di legge, quando ritenga che quel raggruppamento per frazioni apparenti che ha potuto avvenire nel Comune in occasione delle operazioni di censimento del 1881 non abbia efficacia per determinare i criteri coi quali l'autorità tutoria esercita il potere di apprezzamento deferito esclusivamente alla sua competenza in materia di riparto (1).

È massima conforme alla legge ed alla giurisprudenza che il riparto dei consiglieri comunali non si deve concedere se prima non viene accertato in linea di fatto che trattasi di Comuni divisi effettivamente in frazioni, le quali non si possono costituire in occasione del riparto mediante raggruppamenti ed altre combinazioni artificiali anche se sussistessero temporanei interessi e motivi di opportunità che potessero giustificare siffatte combinazioni.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 giugno 1893, n. 220).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Ariotti ed altri (avv. Ferrero ed Alborno) — Prefetto di Torino e Boggio (avv. Serlani e Annaratone).

Ricorsi alla Sezione IV contro un identico provvedimento — Loro riunione — Eccezione d'irricevibilità — Decreti prefettizi relativi all'apertura di nuove farmacie — Come possano impugnarsi — Regie patenti 16 marzo 1839 — Giudizio insindacabile del prefetto.

Possono essere riuniti e risoluti con unica decisione, due o più ricorsi alla Sezione IV, i quali essendo rivolti contro uno o più provvedimenti emanati nell'identica con-

(1) Nota a questo punto la decisione che le operazioni di censimento hanno di fatti uno scopo loro proprio e non fa meraviglia che per renderne più agevole l'attuazione si ricorra in certe circostanze allo espediente di configurare la popolazione di un Comune come ripartita per centri subalterni ai quali si dà il nome di frazione. Ma se ciò può valere agli effetti del censimento, non può spiegare alcuna influenza per creare vere circoscrizioni governate da rapporti naturali, aventi interessi propri e distinti, e tali da poter rendere opportuna ed equa nell'interesse comune la misura amministrativa del riparto di rappresentanza.

troversia, per connessità di mezzi di attacco, e di altri elementi, rendono opportuna la loro riunione.

È infondata la eccezione di inammissibilità desunta dal supposto difetto di giustificazione del titolo, e della qualità nei ricorrenti di farmacisti piazzati, *che invece risultano dai giudicati regolarmente prodotti.*

I Decreti dei prefetti riguardanti l'apertura di nuove farmacie sono suscettivi di denuncia alla IV Sezione del Consiglio di Stato unicamente per illegittimità nei sensi dell'art. 24 della legge organica (testo unico), escluso ogni giudizio di merito. Anzi dopo la decisione della Sezione IV 28 gennaio 1892 (1), *rimane nel caso concreto eliminata eziandio qualsiasi questione di competenza, essendosi in quel giudicato stabilito che in pendenza del quinquennio, di cui parla l'art. 68 della nuova legge sanitaria, e sino alla pubblicazione della legge di liquidazione ivi promessa, continua nel Piemonte ad essere nelle attribuzioni dell'autorità amministrativa lo accordare la speciale autorizzazione, la quale era prescritta dalle Regie Patenti del 16 marzo 1839, e che fu dall'autorità giudiziaria ritenuta tuttora necessaria, non ostante il disposto dell'art. 26 della legge nuova* (2).

La disposizione per la quale, secondo le suddette Regie Patenti, era richiesto il voto del jusdicente per l'esercizio di nuove farmacie, rimase abrogata dalla legge 30 marzo 1865 sui LL. PP., e dai relativi regolamenti 6 settembre 1874 e 14 gennaio 1877, con cui vennero stabilite norme organiche di procedura comuni a tutte le Provincie del Regno.

Il giudizio di merito del Prefetto fondato sopra apprezzamenti, i quali, anche posto in via di ipotesi, che sieno in sè stessi discutibili, non potranno però mai rivestire il carattere di violazione di legge, nè di eccesso di potere, non può essere sindacato dalla Sezione IV.

Omissis. Attesochè le parti ricorrenti sostengono le denunciate violazioni di legge sotto un triplice aspetto, e cioè:

1° Perchè fu a parte messo l'atto del giusdicente

(1-2) Vedi *La Giustizia Amministrativa,* decisione e note a pag. 154 e seg., 608 e seg., anno III, P. I, ed a pag. 221, anno IV, dec. n. 26.

che confermasse l'atto consolare dietro il risultato delle informazioni prese a parte;

2° Perchè l'autorità amministrativa anzichè scegliere dessa la località di ogni singola farmacia, approvò contemporaneamente l'esercizio di 11 farmacie nelle medesime località dove erano state abusivamente aperte;

3° Infine perchè il prefetto ai criterî oggettivi prestabiliti dalla legge, e consistenti nel *bisogno* della popolazione risultante da una delle tre cause, dalla stessa legge determinate, ha sostituito vaghi criterî arbitrarî e soggettivi di opportunità e di convenienza.

Attesochè la prima delle riferite eccezioni manca di base giuridica e riposa sull'equivoco; inquantochè suppone che sia ancora in vigore una disposizione la quale già derogata dalla legge sulla sanità pubblica 20 marzo 1865, e dal relativo regolamento 6 settembre 1874, non ha certo potuto rivivere per virtù del R. Decreto 14 gennaio 1877, il quale non fece che modificare alcuni articoli del dianzi accennato regolamento.

Ed invero l'art. 3 della legge dopo di avere abrogate tutte le anteriori ad essa contrarie, soggiunge nell'unico alinea: « Fino a che per altro una legge speciale provvede, nulla è innovato quanto all'esercizio del commercio e dell'industria delle farmacie » — senza però discorrere menomamente di apertura di nuove farmacie. Il che rende di più manifesto come il riferito alinea alludesse unicamente alla conservazione delle discipline vigenti nelle varie parti del regno in ordine al sistema organico sul diritto di esercitare il commercio e l'industria delle farmacie. Invece delle aperture delle farmacie nuove in genere si occupa di proposito il regolamento stato pubblicato secondo il dettato del successivo art. 31 della legge medesima, e precisamente la disposizione dell'art. 111 di esso regolamento; disposizione la quale dopo di avere un'altra volta riaffermato in armonia all'art. 30 della legge che le leggi e regolamenti sanitari in vigore nelle diverse provincie del regno non erano abrogate *in ciò che concerne l'esercizio del commercio e dell'industria delle farmacie*, soggiunge in via di generica disposizione di rito, applicabile in tutto il regno, che: « L'istanza per lo stabilimento di una farmacia dovrà essere diretta al prefetto, il quale sentito il parere del Consiglio provinciale di sanità, ne farà proposta al Governo ».

Ed il Governo a mezzo del ministro dell'interno provvede al riguardo giusta gli articoli 97 e 112 dello stesso regolamento, e senza bisogno di alcun intervento di qualsiasi giusdicente.

Or bene, colle modificazioni apportate dal già ricordato regio Decreto 14 gennaio 1877 ai detti articoli 111 e 112 del regolamento del 1874, non si è fatto altro che sostituire al ministro dell'interno l'autorità del prefetto ripetendo che questi provvede e rilascia l'atto di autorizzazione di cui all'art. 97 del regolamento medesimo: *sentito il Consiglio provinciale di sanità.*

É impossibile adunque interpretare la riportata generica disposizione dell'art. 111 del regolamento in modo che riceva un'applicazione diversa secondo le diverse provincie del regno, mentre apparisce manifesto che con siffatta disposizione si ebbe in mira di stabilire, senza distinzione di provincie, norme di procedura le quali fossero consone con le nuove istituzioni amministrative, senza offendere la sostanza dei diritti inerenti, secondo le varie leggi, all'esercizio del commercio e dell'industria delle farmacie.

Si comprende quindi perfettamente che per rispetto a codesti diritti e per fare retto uso della facoltà di concessione ad essi attribuita nel diretto interesse dei Comuni, tanto il ministro dell'interno dapprima, quanto l'autorità prefettizia dappoi abbiano continuato ad osservare il dettato delle R. Patenti del 1839 in quanto richiedevano l'atto consolare della città o terra nella quale si voleva stabilire la nuova spezieria (ciò che nella fattispecie venne ad esuberanza eseguito), ma è un assunto inconciliabile coll'innovato ordinamento amministrativo il pretendere ancora al giorno d'oggi e sotto pena di nullità che il voto collegato e per ogni rispetto più rassicurante del Consiglio provinciale sanitario, debba essere subordinato al voto di un giusdicente unico la cui designazione non risponde nè all'ordinamento giudiziario odierno, nè a quello che già vigeva alla data della detta legge 25 marzo 1865.

Attesochè a distruggere il secondo dei rilevati obbietti posti innanzi dalle parti ricorrenti basta l'attendere per poco al verbale della seduta Consigliare 4 luglio 1892 a cui si riferì negl'impugnati suoi decreti il prefetto; giacchè emerge da esso come, tanto la Giunta comunale dapprima (adunanza 15 gennaio 1892), quanto il Consiglio comunale dappoi

non abbiano altrimenti approvato le località dove le nuove farmacie vennero impiantate se non dopo di avere di proposito discusse ed escluse le opportunità di trasferirle in altre sedi.

Di guisa che il fatto di avere stabilito in quelle località le rispettive farmacie senza aver prima ottenuto la necessaria autorizzazione dall'autorità prefettizia, nell'attuale stato di cose potrà per avventura costituire argomento di danni da discutersi in altra sede, ma non mai indurre violazione delle disposizioni di legge state in proposito invocate.

Atteso in fine che anche il terzo gruppo di argomentazioni in cui maggiormente si diffuse il ricorso, non offre in questa sede miglior fondamento di giuridica attendibilità.

In effetto per colorire i propri attacchi in guisa da farli rientrare nella ristretta cerchia determinata dal succitato art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, il patrocinio dei ricorrenti prende di mira ed investe quasi esclusivamente, non il Decreto prefettizio che costituisce l'unico provvedimento impugnabile, sibbene gli atti delle altre autorità che il Decreto stesso prepararono, ed in particolare le dichiarazioni espresse nelle deliberazioni della Giunta e del Consiglio municipale di Torino.

Ma che tale sistema sia fallace, e che si debba invece aver presente e considerare in sè stesso e nei suoi richiami il Decreto prefettizio siccome il solo atto su cui la Sezione possa esercitare la sua giurisdizione nel senso di annullarlo o non, è cosa che non ha mestieri di dimostrazione.

Ora leggendo il Decreto prefettizio in esame vi si scorge fra altri un espresso e formale richiamo al ripetuto art. 64 delle R. patenti del 1839, richiamo che sarebbe di per sè solo sufficiente ad escludere che il prefetto abbia sostituito criteri arbitrari a quelli dalla legge determinati, poichè è precisamente in siffatto art. 64 che si parla del bisogno della popolazione e delle cause da cui il bisogno stesso può originare.

Di più nel Decreto medesimo si trova del pari richiamata la deliberazione del Consiglio provinciale sanitario 19 dicembre 1892, nella quale si leggono le seguenti testuali parole: « Ritenuto che questa (la deliberazione del Consiglio comunale) risponde ai *bisogni* della cresciuta popolazione, e che la ubicazione (delle farmacie) presenta con-

dizioni di opportunità e di convenienze, senza ledere gl'interessi delle farmacie piazzate ».

Per ultimo non sarà inopportuno richiamare le essenziali risultanze delle stesse deliberazioni Consiliari e della Giunta che i ricorrenti hanno creduto di poter invocare a sussidio della tesi loro.

Perocchè ciò che di rilevante risulta da tali documenti è che e Giunta e Consiglio comunale in base a studi fatti dagli uffici municipali catasto, anagrafe ed igiene, dopo di avere ad uno ad uno vagliati gli elementi della questione, compreso quello delle distanze di ciascuna delle farmacie nuove dalle preesistenti farmacie rispettivamente circostanti, e sovratutto il numero complessivo della popolazione attuale di Torino, fondandosi in particolar modo sopra un progetto di Codice sanitario del 1855, che era sempre stato a guisa di autorevole norma rispettato, e dando perciò una prevalenza al criterio della popolazione senza disconoscere che le farmacie, per quanto è possibile, devono essere collocate in prossimità di chi ne può *abbisognare*, finirono per deliberare a grande maggioranza che ragioni di opportunità e di convenienza consigliavano l'apertura delle dette farmacie; non senza mantenere in particolar modo che secondo le norme comunemente adottate ciascuna farmacia dovrebbe bastare per 2500 abitanti, mentre in Torino, pur calcolando le 11 farmacie nuove, per l'accresciuta popolazione si verrebbe ad avere una farmacia per ogni 5000 abitanti approssimativamente.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 maggio 1893, n. 190).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Dardano (avv. Centi) — Ministero del tesoro (avv. erariale).

Revoca e dispensa dallo impiego — Carattere differenziale — Potere discrezionale del Governo — Incensurabilità del provvedimento presso la IV Sezione.

Tanto la revoca *dall'impiego quanto la* dispensa *possono avere certi effetti comuni; ma diverso rimane sempre il loro carattere intrinseco, perchè mentre la* revoca *ha carattere disciplinare rivelato col nome stesso, la* dispensa *all'incontro non è di sua natura provvedimento discipli-*

nare, e non infligge alcuna nota di biasimo all'impiegato che ne rimanga colpito.

Quando il Governo del Re adotta a riguardo di un impiegato non il provvedimento della revoca, *ma quello non odioso della* dispensa *non ha obbligo di seguire le norme imposte dalle disposizioni degli articoli 37 e 38 del Decreto 23 ottobre 1853, e l'art. 26 dell'altro Decreto 24 ottobre 1866.*

Dal combinato disposto degli articoli 1 e 5 della legge 14 aprile 1864 emerge che il Governo ha facoltà di dispensare dall'impiego per ragioni di servizio un impiegato che abbia 25 anni di servizio, e quindi di collocarlo a riposo. Nè la Sezione può certo sindacare il potere discretivo del Governo in fatto di dispensa per ragioni di servizio; che, fino a quando non sia promulgata una legge la quale regoli in altro modo lo stato degl'impiegati civili, rimane sottratto alla sua competenza finchè resta nei limiti della legalità.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 177).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SERENA.

Cristofori e Bisi (avv. Rocca e Rivaroli) — Consiglio provinciale di Mantova e Viterbi (avv. Miragoli).

Elezioni provinciali — Eleggibilità del fidejussore dell' appaltatore di lavori provinciali — Quid se il contratto non è stipulato — Requisito necessario alla validità dei contratti delle pubbliche amministrazioni.

Contro le decisioni dei Consigli provinciali in materia di elezioni è dato il ricorso alla Sezione IV nei casi previsti dall'art. 24 della legge 2 giugno 1889.

È ineleggibile all'ufficio di consigliere provinciale il fidejussore dell'appaltatore di lavori provinciali. Non esiste però contratto di fidejussione che renda ineleggibile, se il contratto pel quale la fidejussione fu offerta non sia stato stipulato al momento dell'elezione, e per conseguenza l'offerta di fidejussione sia rimasta senza accettazione.

Le pubbliche amministrazioni non possono procedere ad alcuna contrattazione senza le forme stabilite dalle leggi: e perciò non può ritenersi valido e perfetto il contratto se non furono osservate tutte le forme prescritte dall'art. 226 della legge com. e prov.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 febbraio 1893, n. 78).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Comune di Conzano — Ministero dell'Interno e Cerrato.

Deliberazioni consigliari — Deliberazioni concernenti persone — Questioni di persone — Deliberazione per intentare una lite — Se possa farsi in seduta segreta — Se a scrutinio segreto — Deliberazioni che non raccolgono la maggioranza dei voti — Se possono ripetersi.

La pubblicità delle sedute voluta dall'art. 240 della legge com. e prov. è di ordine pubblico, e le sedute non possono essere segrete, nè segreta la votazione, se non nei casi eccettuati dalla legge stessa e che si riducono a due, cioè o quando i consiglieri stessi con deliberazione motivata stabilissero altrimenti, o quando si tratti di questioni concernenti persone (1).

Quando il legislatore parla di questioni concernenti persone nell'art. 240 della legge com. e prov. e di deliberazioni concernenti persone nell'art. 54 del regolamento, non intende già parlare di qualunque deliberazione nella quale potesse essere interessata direttamente o indirettamente una persona qualsiasi, ma intende quelle nelle quali la discussione cade espressamente sulla persona e non sulla cosa appartenente ad alcuno; ed, in altri termini, essa vieta che sia fatta in seduta pubblica la discussione sulle qualità intrinseche e proprie di una persona (2).

Trattandosi di deliberare se convenga agire giudizialmente contro taluno per ripetere il pagamento di un credito vero o supposto, la seduta segreta e lo scrutinio segreto costituiscono violazione dell'art. 240 della legge e la deliberazione deve essere annullata (3).

(1-3) Ci pare che nella presente decisione la Sezione IV non abbia tenuto ben distinte le *questioni* concernenti persone, di cui la legge comunale e prov. parla nel primo capoverso dell'art. 240, e le *deliberazioni* concernenti persone, di cui parla nel primo capoverso dell'art. 250 (e non soltanto nell'art. 54 del relativo regolamento).

Ciò si dimostra sia colla definizione unica data nella decisione stessa a queste *due figure* ben distinte nella legge, sia pegli effetti identici che in essa si assegnano all'una ed all'altra

E valga il vero, quanto alla definizione, si legge nella seconda delle

Eseguita regolarmente una votazione, non può essere lecito, senza contradire alla lettera ed allo spirito degli articoli 250 e 251 della legge com. e prov. il rinnovare la votazione. Se non si raccoglie la maggioranza dei votanti la proposta non è accolta; nè i Consigli possono ritornare sullo stesso oggetto che in una nuova seduta, e con le forme prescritte dagli articoli 103 e 104 della legge suddetta.

Attesochè prescindendo dal dubbio elevato nel suo parere dalla competente Sezione consultiva del Consiglio di Stato, che cioè la deliberazione di cui si tratta, per le circostanze che la precederono e l'accompagnarono nel voler giudicialmente ripetere un credito del Comune rimontante a molti anni indietro contro l'ex segretario Cerrato potesse avere per scopo di impedirgli la elegibilità a consigliere comunale, prescindendo, diciamo, da tale dubbio, e senza pregiudicare le ragioni di credito del Comune verso il Cerrato, certo è che la nullità della deliberazione dei 18 giugno 1892 apparisce talmente evidente, che basta accennare a due soli fra i varii vizii di cui la dice affetta il controricorrente, per conchiudere alla indubitata legittimità del decreto reale impugnato, che annullò quella deliberazione, e alla incensurabile osservanza degli art. 255 della legge com. e prov. e 117 del relativo regolamento.

---

surriferite massime, che tanto nelle *questioni* di persone che nelle *deliberazioni* concernenti persone si tratti di una discussione sulle qualità intrinseche e proprie di una persona. Invece a nostro avviso queste debbono considerarsi come due figure giuridiche completamente diverse.

Le deliberazioni concernenti persone importano semplicemente dei *provvedimenti* a prendersi intorno ad una determinata persona: le *questioni* concernenti persone importano una discussione a farsi sopra una determinata persona: nelle prime si discute degli interessi di una persona nominativamente indicata: nelle seconde si discute delle sue qualità: nelle prime si apprezzano i fatti, nelle seconde gl'individui. — Anche le *questioni* di *persone* sono comprese nel *genere sommo* delle *deliberazioni concernenti* persone: ma non tutte le deliberazioni concernenti persone importano una questione di persone.

E l'importanza di questa distinzione si appalesa negli effetti che la Sezione IV, in questa decisione, ha parimente confusi.

Si legge infatti nella prima delle su riferite massime che le sedute non possono essere segrete *nè segreta la votazione,* se non nei casi dell'art. 140, cioè o quando i Consigli con deliberazioni motivate stabiliscono altrimenti o quando si tratti di questioni concernenti persone. Però il disposto della legge è ben *diverso nei due casi,* e l'art. 54 del Regolamento, ravvicinando la disposizione dei due art. 240 e 250, non

Attesochè in fatti fu violata nel suo spitito e nella sua lettera la legge com. e prov. in primo luogo quando per deliberare di promuovere un giudizio civile, contro un supposto debitore, si è proceduto dal Consiglio comunale in seduta segreta e a scrutinio segreto: imperocchè la pubblicità delle sedute dei Consigli comunali e provinciali voluta dall'art. 240 di detta legge è di ordine pubblico, e le sedute non possono essere segrete, nè segreta la votazione se non nei casi eccettuati dalla legge stessa, e che si riducono a due, cioè o quando i Consigli stessi con *deliberazione motivata* stabiliscano altrimenti, o quando si tratti di questioni concernenti persone.

Ora, nel caso mancava l'uno e l'altro estremo. Mancava la deliberazione motivata perchè nè nella deliberazione 18 giugno 1892 nè in altra precedente si legge alcun motivo pel quale si dovesse procedere o si procedeva a seduta segreta. Mancava l'estremo voluto dal secondo caso, perchè sarebbe un grave errore il supporre che quando il legislatore parla di questioni concernenti persone nell'articolo 240 della legge, e di deliberazioni concernenti qui-

---

lascia dubbio alcuno sul pensiero del legislatore. Il quale è stato questo: che le *deliberazioni* concernenti persone debbono per l'art. 250 prendersi in seduta pubblica, ma a voti segreti.

Le questioni di persone poi debbono trattarsi in seduta segreta per l'art. 240 e le relative deliberazioni, concernendo esse una persona, debbono per l'altro art. 250 esser prese anche a scrutinio segreto.

E neppure è esatto, da ultimo, il dire che possa essere segreta la votazione quando il Consiglio con deliberazione motivata ciò stabilisca. — Ciò vale soltanto per quello che si riferisce alla pubblicità delle sedute, potendo il Consiglio sempre con *deliberazione motivata* stabilire che la seduta sia segreta, a termini dell'art. 140.

Ma, quanto al segreto della votazione, questo può ammettersi *solamente* nelle deliberazioni concernenti persone: ma non potrebbe il Consiglio neppure con deliberazione motivata procedere a scrutinio segreto per altri oggetti che non sieno le deliberazioni concernenti persone, come dice testualmente l'art. 250.

Nel caso che formò obbietto della decisione trattavasi di muovere lite contro di un individuo.

Egli è evidente che non trattavasi di questione di persona, ma trattavasi certamente di una *deliberazione concernente una persona.* Quindi la seduta doveva esser pubblica; ma la votazione dovevasi indubitabilmente prendere a scrutinio segreto.

Ciò lo dice non solo la legge, ma anche la logica, essendo possibile nel voto palese che molti consiglieri siano stati indotti a votare contro coscienza per personali riguardi.

Epperò a noi non sembra plausibile il concetto della Sezione IV che coll'essersi nel caso prescelta la votazione segreta, siasi violato il disposto della legge.

stioni di persone nell'art. 54 del relativo regolamento abbia egli inteso di parlare di qualunque deliberazione nella quale potesse essere interessata direttamente o indirettamente una persona qualsiasi: imperocchè se ciò fosse non ci sarebbe quasi deliberazione che non dovesse essere tenuta segreta, perchè è raro il caso che una deliberazione comunale o provinciale non riesca nei suoi finali resultati a riflettere l'interesse di qualche persona. Quindi la interpretazione unica da dare alle surriferite disposizioni degli articoli 240 e 54 è questa, che sia vietato di trattare in adunanza pubblica le questioni nelle quali la discussione cade espressamente o virtualmente *sulla persona* e non sulla cosa appartenente ad alcuno; in altri termini che sia vietata in seduta pubblica la discussione e deliberazione sulle questioni, che importino un giudizio sulle qualità intrinseche proprie di una persona, vuoi considerata questa in sè stessa, vuoi considerata in sè e nei suoi rapporti morali coll'atto deliberato per modo che la persona individuo sia l'oggetto della deliberazione. Ma poichè il deliberare d'agire giudizialmente contro taluno, chiunque sia, per ripetere il pagamento di un credito vero o supposto, non implica certamente per nessuna parte un giudizio sulla persona nè sulle qualità intrinseche della medesima, così è indubitato nel caso in esame che la seduta tenuta segreta e la votazione fatta a scrutinio segreto furono eseguite in aperta violazione dell'articolo 240 precitato, e la deliberazione in tal modo avvenuta meritava di essere, come fu, annullata.

Attesochè non meno evidente nullità della deliberazione in parola risulti dal fatto della ripetuta votazione nella stessa seduta sopra l'identico oggetto: imperocchè eseguita regolarmente una votazione, non può essere lecito senza contradire allo spirito e alla lettera degli articoli 250 e 251 della legge com. e prov. rinnovare la votazione; il risultato di questa sia affermativo sia negativo rimane invariabile; se non si raccoglie la maggioranza assoluta dei votanti, la proposta per questa volta non è accolta. Certamente non è vietato ai consiglieri comunali di tornare nuovamente a deliberare sullo stesso oggetto, ma ciò non può farsi che in una nuova seduta e con la forma prescritta dagli articoli 103 e 104 della legge suddetta. Se fosse altrimenti sarebbe aperto l'adito alle sorprese e a verificazioni d'in-

convenienti molteplici che indubbiamente sono fuori di ogni intenzione del legislatore.

Attesochè dimostrato così che la deliberazione presa dal Consiglio comunale di Conzano nel 18 giugno 1892 era affetta da duplice vizio di nullità, ne discende che il decreto reale degli 11 settembre successivo è immune da ogni ragionevole attacco d'illegittimità, e che il ricorso del Comune di Conzano debba per conseguenza essere respinto.

Per questi motivi, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 giugno 1893, n. 210).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Montanaro Lombardo (avv. Gambini) — Bracchi Carlo.

Ricorso — Incompetenza della sede adita — Notificazione — Decadenza e decorrenza di termini — Quali persone riguarda la pubblicazione nell'albo pretorio — Segretario comunale — Sospensione equivalente a licenziamento — Deliberazione illegale — Decisione della G. P. A. — Procedimento contenzioso.

Non si decade dal termine utile ai rimedî di legge per ciò solo che siasi adita una sede incompetente quando concorra la buona fede (1).

Nemmeno vi è decorrenza di termine utile quando il vero ed ultimo provvedimento impugnabile, non sia stato mai notificato nei modi prescritti dall' articolo 6 del regolamento 4 giugno 1891 per la esecuzione della legge 1° maggio 1890 sull' ordinamento della giustizia amministrativa (2).

Se nell'art. 5 dello stesso regolamento, si determina anche la pubblicazione nell'albo pretorio, come punto di partenza per segnare il decorso del termine, questa eccezione alle norme comuni di notificazione sussiste solo per le persone che non sono direttamente contemplate nell' atto o provvedimento.

Mette capo ad un licenziamento, e non ad una semplice sospensione, la deliberazione colla quale il Consiglio comunale, confermando il provvedimento decretato dal sindaco a carico del segretario, per disobbedienza

(1-2) Giurisprudenza costante.

agli ordini municipali, commini di reiterare la sospensione stessa, portandola fino alla scadenza del termine nel quale il segretario possa, in virtù del contratto, perdurare nell'esercizio delle sue funzioni.

Tale deliberazione, per la sua validità, deve essere presa coll'intervento del numero dei consiglieri voluto dall'art. 12 della legge provinciale e comunale.

Ciò non risultando, la G. P. A., ritenuta nulla la deliberazione può dispensarsi dallo entrare nell'esame dei motivi della sospensione.

La sezione IV non può tener conto del rilievo fondato sul disposto dell'art. 3 della suddetta legge 1° maggio 1890, se tale rilievo non siasi fatto valere innanzi alla G. P. A.; nè ad ogni modo esso è attendibile come censura, quando la via contenziosa sia stata additata al ricorrente dalle stesse autorità amministrative, rifiutatesi di dargli ascolto in via gerarchica.

Omissis. Attesochè non è nemmeno il caso di tener conto del rilievo ora fatto dal riccorrente Comune che il Bracchi avendo già prima esperimentati i rimedî in via gerarchica si era precluso il campo ad adire la sede contenziosa. Questo rilievo è anzitutto serotino perchè il Comune avrebbe dovuto proporlo in via di eccezione al ricorso fatto dal Bracchi alla G. P. A., e non avendolo fatto, la stessa Giunta ha trovato di estendere anche a questo punto la sua motivazione. Ma anche senza soffermarsi a ciò, valutato come argomento di censura alla pronuncia della Giunta, la quale, nel concetto dell'attuale ricorrente, avrebbe dovuto alla sua volta astenersi dal pronunciare, quel rilievo non si presenta nel concreto caso punto attendibile. Ben è vero infatti che l'art. 3 di detta legge dichiara inammessibile il ricorso in sede contenziosa quando contro il provvedimento sia stato presentato reclamo in via gerarchica, ma aggiunge *secondo le leggi vigenti*, con ciò dinotando che il reclamo debba aver fondamento di procedibilità nelle norme del diritto amministrativo costituito.

Ora è risaputo che le deliberazioni dei Consigli comunali, i quali sono rappresentanze di Corpi morali autonomi, non sono soggette a ricorso propriamente qualificabile in via gerarchica, salvi solo i provvedimenti di legge dipendenti dalle funzioni di vigilanza governativa o di tutela

quando la materia lo richieda. Ed il Bracchi tentò invero, in varie guise, di esperimentare il rimedio gerarchico amministrativo, contro la sospensione che lo colpiva, ma tutte le autorità alle quali si rivolse, prefetto, G. P. A., in sede ordinaria, e lo stesso Ministero ebbero a dichiarare impossibile qualunque ascolto del suo lagno, con rimetterlo alla sede contenziosa investita dalla vigente legge della cognizione della materia. Non appartiene poi alla presente sede il rivedere anche coteste deliberazioni di rimando in virtù delle quali il Bracchi non trovò aperto altro rimedio che quello di adire la sede contenziosa. Inapplicabile pertanto alla fattispecie la disposizione del suddetto articolo...

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 244).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Mencacci (avv. Aguglia e Gregoraci) — Comune di Porto d'Anzio, Prefetto di Roma e Ministero dell'Interno.

Ricorso alla IV Sezione — Provvedimento definitivo — Risoluzione ministeriale sospensiva — Rimedio in via gerarchica — Autorità gerarchicamente superiore — Deliberazioni dei Consigli comunali — Ricorso in via strordinaria al Re — Ricorso al Governo oel Re — Impugnativa davanti ad autorità incompetente — Sospensione del termine — Ricorso — Denuncia — Facoltà discretiva del Governo di annullare le deliberazioni dei Consigli comunali — Diniego di giustizia — Incompetenza della IV Sezione ad ordinare al Governo di provvedere.

L'art. 28 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, richiedendo come presupposto del ricorso il provvedimento definitivo, ha inteso stabilire che non si può ricorrere se non contro gli atti di quell'autorità che non è subordinata ad altra gerarchicamente, ma non ha precluso la via al ricorso contro quei provvedimenti che sebbene siano preparatori o sospensivi, possono tuttavia considerarsi definitivi, perchè manca contro di essi qualunque rimedio da sperimentare in via gerarchica.

Quindi una risoluzione ministeriale, con cui un Ministro sospende ogni decisione su di una domanda, fino a quando non fosse stata definita con sentenza dell'autorità

giudiziaria, la lite vertente fra le parti, è provvedimento definitivo, impugnabile con ricorso alla IV Sezione.

Dalle deliberazioni dei Consigli comunali è aperto l'adito direttamente innanzi alla Sezione IV, ovvero al ricorso in via straordinaria al Re, e quindi si può liberamente sperimentare l'uno o l'altro di questi due rimedî paralleli, senza bisogno di rivolgersi prima al Governo del Re.

Sebbene la impugnativa dedotta davanti ad un'autorità incompetente valga a sospendere il termine, purchè lo sbaglio della giurisdizione non apparisca l'effetto di colpa grave, o di supina ignoranza, l'applicazione di questa massima è sempre subordinata alla condizione che si tratti di vero e proprio ricorso, e non di semplice denuncia.

La facoltà data al Governo di annullare le deliberazioni delle rappresentanze locali, è una facoltà discretiva che il Governo esercita con piena autonomia quale suprema autorità di vigilanza e non quale autorità decidente investita di giurisdizione contenziosa, ma l'esercizio di questa facoltà non può mai esser provocato o imposto da' privati per mezzo di ricorso nel senso giurisdizionale amministrativo della parola.

La espressione ricorso *di cui all'art. 117 del regolamento alla legge com. e prov. è piuttosto usata in riguardo alla forma, che alla sostanza dell'atto, e quale equivalente di* denuncia, *anzichè nel senso specifico di rimedio giurisdizionale.*

La denuncia al Governo non dà alcun diritto al cittadino di pretendere che esso emetta una risoluzione; e quindi se il Governo per ragioni di convenienza di cui è solo giudice si astiene dal provvedere, o sospende ogni risoluzione, fino all'esito di un giudizio, presso il magistrato ordinario, non può la IV Sezione annullare siffatta risoluzione per denegata giustizia, e tanto meno ordinare al Governo di provvedere (1).

Attesochè il ricorso investa la risoluzione ministeriale comunicata al Mencacci con nota 9 marzo 1893 della Pre-

---

(1) Nella causa *Bodeo e Ministero della guerra*, il ricorrente si propose ottenere dalla IV Sezione, che l'autorità amministrativa emettesse il provvedimento, cioè fosse obbligata a provvedere. E la IV Sezione con

fettura di Roma pel tramite del Sindaco di Porto d'Anzio, colla quale il Ministero dell'Interno sospende ogni decisione sulla domanda avanzata dal Mencacci stesso per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Porto d'Anzio 24 agosto 1892, fino a quando non fosse stata definita, con sentenza dell'autorità giudiziaria, la lite vertente tra il ricorrente ed il Comune; ma investe anche la medesima deliberazione consigliare 24 agosto 1892, rispetto a cui si chiede che la IV Sezione del Consiglio di Stato, facendo quanto il Governo del Re far doveva, ne pronunci la nullità.

Attesochè fa d'uopo quindi esaminare in primo luogo se sia ricevibile il ricorso contemporaneamente proposto contro entrambi questi provvedimenti.

Non può sorger dubbio intorno alla ricevibilità del ricorso in quanto è diretto avverso la risoluzione ministeriale, perocchè sebbene essa abbia carattere sospensivo, non per questo può essere confusa con quei provvedimenti non

---

decisione 13 aprile 1893, n. 146 (*Giustizia Amministrativa,* anno IV, pagina 197 in nota) rispose: « Non è ora il caso di esaminare se rientrerebbe nei confini della giurisdizione attribuita alla IV Sezione dalla legge sul Consiglio di Stato un ricorso, il quale si propone non di ottenere l'annullamento di un provvedimento positivo, ma di ottenere che l'autorità amministrativa emetta il provvedimento, cioè sia indotta a provvedere. » E annotando quella decisione, noi mostrammo il desiderio, che in qualche altro rincontro la IV Sezione si pronunziasse in siffatta questione, tanto importante ai fini della giustizia amministrativa. E l'opportunità le si è offerta con la presente causa, ma la IV Sezione neppure questa volta ha creduto risolvere l'ardua e delicata questione, in modo generale ed assoluto. Neppure questa volta la Sezione ha voluto stabilire *genericamente,* che rifiutandosi il Governo a provvedere, non possa il Supremo magistrato amministrativo obbligarvelo, ma si è limitata a considerare soltanto il caso della *denuncia,* distinguendolo da quello di un vero *ricorso* in sede gerarchica. Ha ritenuto che il Governo non ha obbligo di provvedere sopra una *denuncia,* ma ha inteso per lo meno lasciare impregiudicata la grave questione, se non sia obbligato a provvedere in seguito a *ricorso,* e se in questo caso il provvedimento (rifiuto a provvedere) non sia annullabile.

Però, sebbene non in termini chiari ed espressi, da tutto il tenore della decisione traluce il concetto che la IV Sezione ritiene la propria incompetenza al riguardo.

Già nella causa *Bianchi e G. P. A. di Avellino,* la IV Sezione con decisione 16 marzo 1893 n. 109 (*Giustizia Amministrativa, anno IV, pagina 197*), anche fugacemente avea dichiarato non entrare nelle sue attribuzioni il rinviare le parti all'autorità competente perchè abbia luogo il provvedimento definitivo, all'infuori dei casi di già seguito annullamento di un atto per incompetenza.

Questione nuova è al certo questa per quanto elevata ed importante di diritto amministrativo, che la IV Sezione ha sempre sfiorata, come si è visto, senza troncarla in modo assoluto e reciso.

definitivi contro i quali l'art. 28 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato nega il ricorso alla IV Sezione. Ed invero, richiedendo come presupposto del ricorso il provvedimento definitivo, l'art. 28 ha inteso stabilire che non si può ricorrere se non contro gli atti di quella autorità la quale in una determinata sfera di competenza e per una determinata categoria di provvedimenti non è subordinata ad altra autorità gerarchica superiore, ma non ha preclusa la via al ricorso contro le risoluzioni ministeriali o del Governo del Re, le quali sebbene pel loro contenuto siano preparatorie o sospensive, possono tuttavia, agli effetti del ricorso a questa sede, considerarsi come provvedimenti definitivi perchè manca contro di essi qualunque rimedio ordinario da sperimentare in via gerarchica.

Attesochè non appare egualmente fondata la pretesa ricevibilità del ricorso in quanto esso prende di mira la deliberazione consigliare 24 agosto 1892 di cui si vorrebbe ottenere l'annullamento.

Secondo la costante giurisprudenza di questo Collegio

Egli è vero, in omaggio al principio della distinzione e separazione del potere amministrativo contenzioso dal potere puramente amministrativo, la IV Sezione dovrebbe dichiararsi incompetente ad obbligare l'amministrazione ad emettere un provvedimento qualsiasi, in quanto provvedere in un modo anzichè in un altro, o non provvedere affatto, significa *amministrare,* e la IV Sezione *non amministra ma giudica,* ed obbligando l'amministrazione ad amministrare, uscirebbe dall'orbita della propria competenza, invadendo le attribuzioni e il campo amministrativo.

« Vi ha confusione di poteri tanto allorchè l'amministrazione *giudica*, quanto allorchè il giudice *amministra* » scrive Hello (*Regime costituz.* vol. II, pag. 135).

Ma se è fondamentale e statutario il principio della separazione sovracennata, non è men fondamentale ed assoluto il principio che anima e domina questa novella istituzione della Giustizia Amministrativa. Se questo istituto fu creato appositamente per attuare ed incarnare la giustizia nell'amministrazione, la IV Sezione dovrebbe restare *indifferente* di fronte al rifiuto dell'amministrazione a provvedere, il che non poche volte potrebbe tradursi in una enorme ingiustizia? Inclinare quindi a ritenere *assolutamente e genericamente* la incompetenza della IV Sezione in siffatti casi, potrebbe esautorarla rimpetto all'amministrazione, la quale avrebbe il modo facile e agevole la via di emanciparsi dal suo sindacato e dalle sue censure, coll'omettere di dare alcun provvedimento, sia affermativo, sia negativo.

Noi senza manifestare per ora la nostra opinione al riguardo dell'accennata controversia, rinnoviamo ancora una volta i nostri voti, e speriamo che il Supremo Tribunale amministrativo alla prima occasione vorrà risolverla e pronunziare il suo oracolo in corrispondenza della sua alta missione.

dalle deliberazioni dei Consigli comunali è aperto l'adito direttamente al ricorso in via contenziosa innanzi alla Sezione IV, ovvero al ricorso in via straordinaria al Re, a termini dell'art. 12 n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, e quindi avrebbe potuto il Mencacci liberamente sperimentare l'uno o l'altro di questi rimedii paralleli, senza alcun bisogno di rivolgersi prima al Governo del Re.

Senonchè il diritto di ricorso alla IV Sezione, a differenza di quanto vale pei ricorsi in via straordinaria al Re, è condizionato all'osservanza del termine perentorio di 60 giorni dalla data in cui il provvedimento fu notificato alla parte interessata (art. 30 della legge sul Consiglio di Stato) e questo termine, rispetto alla deliberazione consigliare che oggi si vorrebbe impugnare, risulta da gran tempo decorso. Nè varrebbe nella specie l'obbiettare che il reclamo del Mencacci presentato al Governo del Re in data 18 settembre 1892 possa salvarlo dalla decadenza per decorrenza del termine e restituirlo nel diritto di ricorrere a questa sede, imperocchè, sebbene la IV Sezione, seguendo la prevalente giurisprudenza giudiziaria, abbia altre volte ritenuto che l'impugnativa dedotta davanti ad una autorità incompetente valga a sospendere il termine, purchè lo sbaglio della giurisdizione non apparisca l'effetto di colpa grave o di supina ignoranza, è chiaro che l'applicazione di questa benigna massima è subordinata sempre alla condizione che si tratti di un vero e proprio *ricorso* proposto innanzi ad un'autorità incompetente, mentre che non vi è certo luogo ad applicarla, quando l'atto che si vorrebbe sospensivo del termine non riveste punto i caratteri di un ricorso nè contenzioso nè gerarchico, ma si risolve in una semplice denunzia.

Ora, nel caso in esame, la domanda diretta dal Mencacci al Governo del Re perchè annullasse la deliberazione consigliare 24 agosto 1892, non può alla stregua delle disposizioni della legge com. e prov. considerarsi in alcun modo come ricorso, perchè la legge medesima (art. 165) ammette bensì il ricorso contro l'annullamento di siffatte deliberazioni, ma non già il ricorso per ottenerne l'annullamento.

Non occorre spender parola per dimostrare che l'atto in parola non rientra in alcun'altra categoria di ricorsi contemplati dalla legge e particolarmente non potrebbe valere come ricorso in via gerarchica a termini dell'art. 270

essendosi più e più volte riconosciuto da questo Collegio che i Consigli comunali non si trovano col Governo del Re in rapporti di subordinazione gerarchica.

La facoltà data, nell'interesse pubblico, al Governo di annullare le deliberazioni delle rappresentanze locali prese in adunanze illegali o sovra oggetti estranei alle loro attribuzioni e viziate da violazione di legge (art. 255 della legge com. e prov. e 117 del relativo regolamento) è una facoltà discretiva che il Governo esercita con piena autonomia quale Suprema autorità di vigilanza, sia per iniziativa propria, sia sopra denunzia, ma l'esercizio di questa facoltà non può mai essere provocato o imposto dai privati cittadini per mezzo di ricorso nel senso giurisdizionale amministrativo della parola, di guisa che, l'art. 117 del regolamento dispone che « il provvedimento del Re potrà essere preso sopra ricorso o denuncia » è giuocoforza considerare in questo caso l'espressione « ricorso » come usata piuttosto con riguardo alla forma che alla sostanza dell'atto e quale equipollente di denuncia, anzichè nel senso specifico di rimedio giurisdizionale in cui è adoperata negli articoli 165, 172 e 270 della legge, poichè altrimenti si verrebbe a disconoscere il principio costantemente ritenuto anche dalla giurisprudenza amministrativa, che cioè il Governo del Re, in quanto annulla le deliberazioni illegali dei Consigli, opera come Suprema autorità gerarchica a cui spetta la vigilanza sulle Amministrazioni locali, ma non come autorità decidente investita di giurisdizione contenziosa.

Attesochè non potendosi per le premesse ragioni considerare il reclamo del Mencacci al Governo del Re, se non come semplice denuncia, viene meno la condizione che sola avrebbe potuto impedire la sua decadenza dal diritto di adire questa Sezione, e quindi devesi dichiarare irricevibile l'odierno ricorso in quanto investe la deliberazione del Consiglio comunale di Porto d'Anzio in data 24 agosto 1892.

Attesochè non resta quindi che vedere se sia fondata o meno l'impugnativa per denegata giustizia dedotta contro la risoluzione ministeriale notificata al ricorrente il 9 marzo 1893, con la quale si dichiarava di sospendere ogni provvedimento in ordine al chiesto annullamento della più volte ricordata deliberazione consigliare fino alla pronunzia dell'autorità giudiziaria.

A questo proposito la Sezione deve prescindere dallo esaminare se il Governo, passando sopra al carattere pregiudiziale del provvedimento dal Mencacci invocato, e subordinando le sue definitive risoluzioni all'esito di una causa civile, abbia fatto buono o cattivo uso della facoltà discretiva affidatagli. Con ciò il magistrato amministrativo varcherebbe i confini della sua competenza. Esso deve limitarsi ad un giudizio di pura legittimità. Ma, ciò posto, è chiaro che di denegata giustizia non si può parlare se non nella sfera di una giurisdizione e nei rapporti con un'autorità decidente, laddove invece di fronte all'esercizio di un potere discrezionale di cui il Governo liberamente usa nello interesse pubblico, resta affatto escluso il concetto del diniego di giustizia nel senso in cui lo intende il ricorso.

La denuncia al Governo non dà alcun diritto al cittadino che la fa, di pretendere che il Governo emetta su di essa una risoluzione, perchè s'intende fatta nell'interesse pubblico, non nel privato. E quindi, se il Governo, per ragioni di convenienza, di cui è solo giudice, si astiene dal provvedere sopra una denuncia, o, non essendo tenuto all'osservanza di alcun termine, dichiara, come nella specie, di sospendere ogni provvedimento, non può questa Sezione annullare siffatta risoluzione e tanto meno ordinare al Governo di provvedere, il che facendo essa verrebbe ad invadere la sfera riservata all'amministrazione attiva, responsabile davanti ai poteri politici.

Attesochè è da considerarsi infine che tanto meno appare giustificato il gravame del Mencacci per denegata giustizia, in quanto egli non ha esperimentato, ma è sempre in tempo di sperimentare il rimedio del ricorso in via straordinaria al Re.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 240).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Orbetello (avv. Becchini) — Ospedale di Santa Maria Nuova di Firenze (avv. Coselschi) e comune di Pontedera (avv. Pierini).

Abbandono di residenza — Forza maggiore — Condanna penale — Rimborso di spese di spedalità — Origine, fissazione e cangiamento di domicilio — Norme del diritto civile — Residenza dell'operaio.

Se l'abbandono di residenza avviene per fatto di

forza maggiore, per gli effetti cioè di una condanna penale, che porta un individuo ad espiare altrove la pena, ciò è sufficiente a giustificare l'obbligazione imposta al Comune di residenza di rimborsare le spese di spedalità.

Per determinare le condizioni del domicilio sia circa la origine e fissazione, sia circa il cangiamento di esso, devesi sempre aver riguardo alle disposizioni del Codice civile.

Anche nella giurisprudenza amministrativa le norme del diritto comune devono essere consultate ed applicate, quando la legge speciale colle sue disposizioni si richiami ai criterî particolari di qualche istituto civile.

La residenza dell'operaio la cui attività si esplica tutta coll'impiego delle attitudini di cui è capace si fissa nel luogo dov'è chiamato e trattenuto dal proprio lavoro.

Una tale residenza con carattere di stabilità importa una fissazione di sede principale d'interessi riguardo alle condizioni personali economiche dell'operaio.

Attesochè lo stesso ricorso dichiara che Maurizio Bartoli, oriundo di Pontedera, si portò nell'anno 1878 nel comune di Orbetello e vi rimase fino all'anno 1885 addetto allo stabilimento industriale Del Rosso. Questa premessa di fatto, colla concomitanza che il Bartoli non abbandonò la residenza di Orbetello che per fatto di forza maggiore, pegli effetti cioè di una condanna penale che lo portò ad espiare la pena in Firenze, è sufficiente a giustificare l'obbligazione imposta al detto comune di Orbetello di rimborsare all'ospedale di Santa Maria Nuova di Firenze le spese di spedalità sostenute durante il periodo nel quale il Bartoli vi fu ricoverato per infermità e decorso dal 10 marzo al 31 dicembre 1890.

Sia pure infatti che trattandosi di spesa sostenuta dall'ospedale di Santa Maria Nuova prima che entrasse in vigore la legge sulle Opere pie 17 luglio 1890, si dovesse aver riguardo alle norme ancora vigenti ed osservate nella regione di Toscana per la ripetizione di spedalità prima di detta legge, e sia pure che queste norme, le quali sarebbero riassunte nel *motu proprio* 31 maggio 1806 ed in altre disposizioni citate dallo stesso ricorrente, porrebbero le spese di spedalità a carico del Comune nel quale l'indigente teneva il suo domicilio, non è meno vero però che per de-

terminare le condizioni del domicilio civile si dovrebbe sempre aver riguardo alle disposizioni del diritto civile, quali sono statuenti non solo riguardo alla origine e fissazione, ma anche riguardo al cangiamento di domicilio. Anche nella giurisprudenza pratica amministrativa le norme del diritto comune devono essere consultate ed applicate quando avvenga che la legge speciale, colle sue disposizioni, richiami ai criteri particolari di qualche istituto civile.

Atteso pertanto che non è solo per l'art. 17 del Codice civile, ma anche per le norme del diritto comune che il trasferimento di residenza coll'intenzione di fissarvi la sede principale produce cangiamento di domicilio e che tale intenzione si prova non solo colla doppia dichiarazione formale ed esplicita, ma anche con altri fatti che valgono a dimostrarla. E questa massima applicando alla fattispecie, si viene a dedurre che quell' elemento intenzionale che la legge vuole congiunto al fatto materiale del trasferimento, poteva ritenersi constante nel Bartoli anche pel fatto di avere trasferito la sua residenza da Pontedera ad Orbetello da più anni addietro, per applicare tutta la sua attività e la sua industria ad uno stabilimento presso il quale si mantenne diuturnamente e che non avrebbe abbandonato se una condanna penale non avesse coattivamente portata la sua persona in luogo diverso; e ciò comunque nè allo stato civile di Pontedera nè a quello di Orbetello il Bartoli curasse anche di notificare un tale trasferimento.

Attesochè la giurisprudenza della Sezione ha anche in altri incontri ritenuto che la residenza dell'operario, la cui sfera d'attività e d'interesse si esplica tutta coll'impiego delle attitudini di cui è capace, si fissa in quel luogo dove è chiamato e trattenuto dal disimpegno delle sue funzioni con quella stabilità di lavoro che è compatibile col mestiere e colla professione che esercita. Una tale residenza con carattere di stabilità importa una fissazione di sede principale d'interessi, riguardo alle condizioni personali economiche di chi altro non è che un locatore d'opera; e quando, come avvenne nel concreto, la si tramuti da un luogo all'altro non col semplice intendimento di peregrinare in cerca di occupazione eventuale o transitoria, ma d'impiegarsi a durata permanente presso una impresa, stabilimento od ufficio, e l'operaio effettivamente s'impiega in questo modo col trasferimento di residenza, può dirsi av-

venuto il cambiamento di domicilio, nel senso dichiarato dal mentovato articolo del Codice civile.

Attesochè venendosi a respingere il primo mezzo prendendo le mosse da un ordine di ragioni che sono ammesse dallo stesso ricorrente e che sono anche quelle dalle quali si mostra sostanzialmente inspirato l'impugnato Decreto Ministeriale 28 agosto 1892, cade per sè anche la seconda osservazione del ricorso. Infatti, se si tratta di spesa di spedalità esaurita con tutto l'anno 1890, mentre la legge 17 giugno 1890 sulla tutela dell'igiene e sanità pubblica non sarebbe entrata in vigore che alcuni giorni più tardi, ciò importa, per quanto si disse più sopra, la conseguenza principale ed assorbente che l'obbligo del comune di Orbetello trae radice, piuttosto che dalla detta legge, dalle norme regolatrici della materia di spedalità vigenti in Toscana anteriormente e cementate con quelle del diritto civile che le seguiva. Ma ciò è la materia del primo mezzo.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(**Decisione 2 giugno 1893, n. 200**).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Costa di Rovigo — G. P. A. di Rovigo e Ospedale di Lendinara (avv. Cappellari).

Impugnativa dinanzi ad autorità incompetente — Decorrenza di termini — Decadenza — Rinnovazione del reclamo — Ricorso al Re — Ricorso alla IV Sezione — Non irricevibilità di ricorso — Art. 80 legge 17 luglio 1890 — Provvedimento per iscritto del Sindaco — Casi di urgenza — Ricovero nell'Ospedale — Titolo pel rimborso di spese.

È massima di giurisprudenza stata adottata in più rincontri dalla IV Sezione, che la impugnativa dinanzi ad autorità incompetente può impedire la decadenza per decorrenza di termini, sempre quando lo sbaglio di giurisdizione non sia la conseguenza di colpa grave, ed il reclamo venga a tempo debito rinnovato nella competente sede (1).

Quindi non può dirsi irricevibile il ricorso di un

(1) Giurisprudenza costante anche presso la magistratura ordinaria.

Comune indirizzato al Re anzichè alla IV Sezione, in virtù dell'art. 8 lett. a. della legge 17 luglio 1890.

Il provvedimento per iscritto dato dal sindaco o dall'autorità politica per accertare l'urgenza del ricovero di un individuo in un ospedale costituisce in sede amministrativa l'unico titolo perchè questo possa in via di eccezione pretendere il rimborso delle spese contro il Comune cui la persona ricoverata appartiene.

Attesochè non regge innanzi tutto la eccezione di tardività del ricorso stata dedotta in base al disposto dell'articolo 30 della legge sul Consiglio di Stato (testo unico). Imperocchè nelle incertezze a cui ha dato luogo sui primordii della sua attuazione il contesto della legge 17 luglio 1890 sul punto se le deliberazioni delle G. P. A. di cui alla lettera *a*) dell'art. 80 della legge medesima fossero o meno suscettive di ricorso in via gerarchica, apparisce scusabilissimo l'errore commesso dal comune di Costa coll'avere proposta la sua prima impugnativa mediante ricorso indirizzato al Re a norma dell'art. 42 della detta legge, anzichè direttamente e a questa IV Sezione; — e rende quindi applicabile al caso concreto la massima di giurisprudenza già stata dalla Sezione in parecchi incontri adottata nel senso che l'impugnativa dedotta dinanzi ad una autorità incompetente può impedire la decadenza per decorrere di termini sempre quando lo sbaglio di giurisdizione non sia la conseguenza di colpa grave ed il reclamo venga a tempo debito rinnovato nella competente sede. Or dai premessi cenni di fatto emerge come anche considerando il presentato reclamo in via gerarchica semplicemente come sospensione anzichè interruttivo dei termini, risulterebbe pur sempre notificato in tempo utile il successivo ricorso a questa Sezione, la quale non può perciò esimersi dallo esame del merito.

Attesochè a tale riguardo che nella presente sede le parti — pretermesso ogni altro punto di contrasto — hanno trattato la controversia unicamente nei riflessi dell'art. 97 combinato coll'art. 73 della più volte ricordata legge sulle Istituzioni di beneficenza.

Che codesto art. 97 dopo di avere in correlazione all'art. 145 della legge com. e prov. riconosciuto che l'obbligo di rimborsare agli spedali la spesa dei rispettivi ma-

lati poveri continua a sussistere solo nelle provincie dove l'obbligo stesso sia imposto per speciale legge o per consuetudine, dispone nel suo ultimo alinea che « frattanto gli istituti i quali a termini dell'art. 79 sia stato *imposto* di accogliere malati, feriti, o donne nell'imminenza del parto, avranno diritto al rimborso delle spese verso il Comune cui le persone ricoverate appartengono, salve le rivalse di questo verso la locale congregazione di carità, ecc. »

E l'art. 79 ivi richiamato, occupandosi di proposito dell'ipotesi che gli ospedali ricusino di prestare soccorsi. richiesti d'urgenza detta le norme sotto l'osservanza delle quali il sindaco a richiesta o delle parti interessate o dell'ufficiale sanitario, oppure anche l'autorità politica dovranno dar per iscritto i provvedimenti che giudichino opportuni, e che saranno immediatamente eseguiti, con riserva di ogni provvedimento definitivo, e di ogni altra ragione degl'interessati.

Attesochè dal contesto delle riferite disposizioni scaturisce ovvio il concetto della legge nel sistema della quale il provvedimento dato per iscritto o dal sindaco o dall'autorità politica per accertare l'urgenza costituisca in sede amministrativa l'unico titolo perchè uno spedale od altro istituto analogo possa in via d'eccezione esperire il dritto di rimborso delle spese relative verso il Comune a cui la persona ricorrente appartiene.

Ed in armonia allo scopo che la stessa legge si prefissa la urgenza di cui essa parla è quella la quale piuttosto che dalla natura e gravità delle malattie sorge dalle condizioni di abbandono in cui versi l'infermo e dalle altre esigenze del momento che non ammettono dilazione.

Poste le quali contingenze bensì conforme al voto della legge, ed è d'altronde razionale il ritenere che un pio istituto possa e debba, quando le circostanze lo impongono, prestare ricovero e soccorso a qualunque malato o ferito, senza attendere la previa richiesta del sindaco che potrebbe in qualche caso giungere tardi, e senza che rimanga per ciò solo pregiudicato nelle sue ragioni di rimborso. Ma è certo però che intendendo di esperire codeste ragioni deve l'istituto promuovere tosto esso stesso in qualità d'interessato le verificazioni prescritte dalla legge ed il conseguente provvedimento per iscritto da parte del sindaco sotto l'osservanza delle forme che in base alla giurisprudenza con-

sultiva del Consiglio di Stato (Sezione dell' interno) vennero dal Ministero dell'interno riassunte in apposita circolare ai prefetti del 1° dicembre 1892.

Che invece nella fattispecie non intervenne in varia guisa nè il sindaco locale nè l'autorità politica e la denunciata decisione della G. P. A. di Rovigo la quale caricò al comune di Costa le spese di spedalità della suddetta Chinaglia Giuseppina unicamente sul fondamento di un certificato del medico, ha fatto una erronea applicazione dei succitati articoli 97 e 79 della ripetuta legge sulle Istituzioni di beneficenza e deve perciò essere annullata senza che possano esercitare alcuna influenza le postume investigazioni per sapere se la Chinaglia sia stata ricoverata piuttosto in conseguenza di pellagra, come riterrebbe l'esibito viglietto d'ingresso all'ospedale, ovvero in conseguenza di paralisi, giusta le dichiarazioni espresse nell'anzidetto certificato medico.

Per questi motivi, accolto il ricorso annulla la impugnata decisione.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 giugno 1893, n. 222).

Presidente BIANCHI. — *Relatore* NARDI-DEI.

Fiordelisi e De Lucia (avv. Hanan e Benevento) — G. P. A. di Avellino e Fiordelisi, Caravita ed altri (avv. Rocco, Giannatasio e Cirillo).

Ricorso alla Sezione IV — Se la sottoscrizione delle parti e dell'avvocato sia richiesta, oltrechè per l'originale, anche per le copie — Elezioni amministrative — Se possono decidersi dalla G. P. A. e dalla Sezione IV questioni non proposte al Consiglio comunale — Persone non interessate nella controversia — Notificazione del ricorso — Lacerazione uniforme di schede — Aggiunzione di titolo nobiliare — Se siano o no segni di riconoscimento.

La legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, ed il relativo regolamento di procedura non prescrivono che oltre all'originale del ricorso, debbono essere sottoscritte dalle parti e dall'avvocato anche le copie da consegnarsi all'autorità dalla quale emana il provvedimento o atto impugnato, e alle persone a cui l'atto o provvedimento direttamente si riferisce, limitandosi l'art. 29 di detta legge ad ordinare che i ricorsi presentati alla IV Sezione

devono essere sottoscritti dalle parti ricorrenti o da una di esse, e firmate da un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione (1).

Nel difetto di una disposizione espressa, non potrebbe contro i principî generali del diritto estendersi l'obbligazione di cotesta forma anche alle copie, tanto più che non ne apparisce la necessità, imperocchè la notificazione del ricorso, eseguendosi secondo l'art. 7 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, con la consegna della copia del ricorso a mezzo dell'usciere giudiziario o del messo comunale, essa fa fede, come del contenuto nel ricorso originale, così anche delle sottoscrizioni apposte nel medesimo. Quando la legge volle la firma autografa dell'avvocato nella copia, lo disse espressamente (art. 163 del Cod. di proc. civ.).

Le questioni concernenti la regolarità delle operazioni elettorali, fra cui l'osservanza del termine per ricorrere al Consiglio comunale, quando non siano state proposte al Consiglio stesso, non possono formare oggetto di decisione della G. P. A., nè della Sezione IV del Consiglio di Stato.

Non è interessato nella controversia, nè devesi perciò notificare il ricorso a colui rispetto al quale l'annullamento delle schede contestate non influisce sulla sua elezione.

Non può essere censurato dalla Sezione IV il convincimento formatosi dalla G. P. A., che la lacerazione uniforme in una quantità di schede può essere ritenuta come segno di riconoscimento.

Invece non è a ritenersi tale l'aggiunzione di un titolo nobiliare, al candidato comunemente attribuito dal pubblico, astrazione fatta dalla legittimità o meno del titolo medesimo.

Omissis. Atteso rispetto al primo motivo di nullità, che è agevole osservare che quando pure fosse provato come la notificazione del ricorso Montuori alle parti interessate fosse stata fatta decorso il termine dei tre giorni dalla presentazione di esso avanti il Consiglio comunale lo che non è minimamente provato; la nullità della decisione impugnata non esisterebbe, perocchè sarebbe sempre vero che gli attuali

(1) Giurisprudenza costante.

ricorrenti, essendo allora convenuti avrebbero dovuto essi avanti il Consiglio comunale eccepire cotesta pretesa inosservanza del termine, la quale avrebbe così formato oggetto di decisione per parte del Consiglio. Ma il silenzio e l'acquiescenza di costoro impedì che ne sorgesse una controversia, quindi è indubitato che la questione che oggi si solleva non formò oggetto di decisione per parte del Consiglio comunale.

Correttamente adunque la G. P. A. non si occupò di una questione che non solo non aveva formato oggetto di decisione del Consiglio comunale, ma che non era stata portata neppure avanti di lei, disponendo l'art. 44 del regolamento per la esecuzione della legge com. e prov. che le G. P. A. non possono conoscere che delle questioni che abbiano formato oggetto di una decisione del Consiglio comunale.

Nè si obbietti, come fanno i ricorrenti, che l'art. 44 è applicabile allora soltanto quando si tratta di questioni riflettenti operazioni elettorali, mentre la questione del termine a ricorrere non è questione di operazione elettorale, è questione di forma, perciò sollevabile di ufficio: imperocchè prescindendo dall'osservare che il termine della notificazione del ricorso già proposto, essendo dettato nell'interesse delle parti intimate, la loro comparizione senza opporre il difetto del termine, avrebbe sanato qualunque irregolarità incorsa, certo è che l'art. 44 del regolamento non determina la specialità delle questioni che debbono avere formato oggetto di decisione per parte del Consiglio comunale, esso si trova sotto il Capo II della legge, intitolato: *Dell'Elettorato*, nel quale è collocato appunto l'art. 90 con cui si stabilisce il ricorso contro la operazioni elettorali e si fissano i gradi di giurisdizione ed i termini per ciascun ricorso in materia elettorale.

Ora se sorge questione intorno al termine in cui è proposto il ricorso, la questione del termine è sempre in materia di operazione elettorale, e la decisione della controversia spetta all'autorità che è investita della cognizione delle operazioni elettorali. Donde segue che la questione dei termini decisa in primo grado dal Consiglio comunale deve essere portata in secondo grado alla G. P. A.; e se non vi è portata la Giunta non può sollevarla d'ufficio, ostandole appunto l'art. 44 sopra citato, che non distingue fra questione e questione.

Attesochè venendo al secondo motivo di nullità per mancata notificazione del ricorso Montuori al principe Giuseppe Caravita, esso non ha il benchè minimo fondamento; imperocchè è canone di rito che nessun obbligo vi ha di citare coloro che non hanno interesse a contradire. Il principe Giuseppe Caravita, anche annullate le 44 schede impugnate dal Montuori, rimaneva sempre il primo eletto, siccome non hanno potuto impugnare gli stessi ricorrenti: quindi egli essendo affatto estraneo e indifferente alla questione che si agitava, non doveva essere citato, siccome in effetto non lo fu...

Attesochè richiamate ed esaminate da questa Sezione le schede in questione, essa non trova che il giudizio della G. P. A. sia viziato da irragionevolezza o da errore da meritare censura, e tanto meno considerando che l'articolo 81 della legge com. e prov. dichiara nulle le schede che portano o contengono segni che semplicemente *possono ritenersi destinati a far riconoscere il votante.*

Nel caso certamente il segno esiste, nè i ricorrenti sono riusciti ad ascludere cotesta possibilità, ma in quella vece non hanno potuto negare che la lacerazione è resa manifesta, siccome ha verificato anche questa Sezione, nell'angolo prodotto dalla piegatura, quindi esiste un ragionale sospetto del segno di ricognizione, e tanto basta perchè il convincimento formatosi dalla G. P. A. non possa essere riprovato da questa Sezione.

Atteso, rispetto al secondo assunto, che la nullità delle 39 schede portanti il nome di Gaetano Caravita si riduce in sostanza al solo fatto che gli venne in esse dato il titolo di *Marchese,* mentre ad avviso dei ricorrenti questo titolo legittimamente non gli spetta.

Attesochè tale assunto abbia anche minor fondamento del precedente.

Imperocchè non è impugnato dai ricorrenti quello che ha ritenuto infatto la G. P. A., cioè essere fuori di dubbio che al signor Gaetano Caravita viene comunemente dato il titolo di marchese e come tale sia universalmente conosciuto, per modo che lo stesso Fortunato Napolitano che impugnava la validità delle schede per l'aggiunta di cotesto titolo non dubitò nel notificargli il ricorso di attribuirgli il titolo di marchese. Nè d'altronde il seggio elettorale e il Consiglio comunale sono autorità avanti di cui si possa di-

scutere sulla legittimità o meno di un titolo, non sono essi tribunali giudiziari nè araldici, essi devono soltanto giudicare se un titolo qualunque viene o no attribuito come segno di riconoscimento. Ma quando il titolo è giustificato dal fatto della pubblica opinione e dell'uso comune, è impossibile riconoscerlo quale segno di riconoscimento, invece deve ritenersi quale modo di indicazione della vera persona cui si è inteso di dare il voto.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 giugno 1893, n. 217).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Oreste (avv. Lomonaco e Sansonetti) — Ministero della pubblica istruzione (avv. erar. Avet).

Direttore — Professore di scuola superiore di medicina veterinaria — Soppressione del posto di direttore — Diritti quesiti — Arbitrio discrezionale del Governo di licenziare impiegati senza loro diritto a reclami.

Il posto di direttore, professore per le scuole superiori di medicina veterinaria, istituito con Regio Decreto ed annesso organico 16 febbraio 1871, n. 161, rimase soppresso col R. Decreto ed unito organico del 22 settembre 1890 (1).

In conseguenza, il professore che, malgrado l'accennata soppressione, sia stato con successivi provvedimenti, prima confermato nella carica di direttore, e poi esonerato, non conserva per quest'ultima qualità le garenzie che dagli articoli 105, 106 e 107 della legge 13 novembre 1859 sono concesse esclusivamente ai professori universitari, di non potere cioè essere rimossi che per determinate e specificate cause, ed in seguito a giudizio del Consiglio superiore; e nemmeno può invocare in suo favore il disposto dell'ultimo comma dell'art. 5 del regolamento unico 29 gennaio 1891, n. 120, con cui sono rispettati i diritti acquisiti dai direttori in carica nominati a vita (2).

(1-2) L'ultimo comma dell'art. 5 del regolamento unico 29 gennaio 1891, n. 120, per le scuole superiori di medicina veterinaria del Regno è concepito nei seguenti termini:

« Sono rispettati i diritti acquisiti per i direttori attualmente in carica e nominati a vita ».

Come poi è stato dalla Sezione IV riconosciuto anche in altri casi, allo stato del nostro diritto pubblico l'esercizio delle facoltà del Governo di dispensare per ragioni di ufficio i pubblici funzionarii non è ordinariamente disciplinato da apposite disposizioni, ma è affidato al prudente arbitrio, agli onesti apprezzamenti ed al severo giudizio dei ministri; sicchè quasi sempre sfugge alla possibilità di un gravame in sede di pura legittimità (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 30 giugno 1893, n. 224).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* CANNA.

Comune di Montebello Jonico (avv. Daneo e Tripepi) — G. P. A. di Reggio Calabria.

Elezioni comunali — Eccezione del riparto dei Consiglieri fra più frazioni di un Comune — Condizioni all'uopo richieste — Facoltà della G. P. A. — Obbligo della motivazione nelle relative decisioni.

Alla regola generale sancita nell'art. 62 legge comunale e provinciale che cioè gli elettori di un Comune con-

---

Ora è evidente, che fra i diritti acquisiti che il regolamento volle tutti rispettati senza limitazione alcuna, principali siano la nomina a vita del direttore professore, conseguita in base alle preesistenti disposizioni governative, quale nel caso del prof. Oreste era il Decreto organico del 1871, e le garenzie inerenti. Non intendiamo quindi la interpretazione ristrettiva data al regolamento, in senso contrario allo spirito ed alla lettera del medesimo ed ai legittimi interessi del ricorrente, limitandola come emerge dalla decisione, ai diritti acquisiti riferibili alla durata temporanea del direttore ed alla nomina di esso sopra terna, in relazione al disposto nei precedenti commi del detto art. 5.

(1) Con le note alle decisioni pubblicate a pag. 514 e 541 parte I del 1892, di questo periodico, abbiamo anche diffusamente dimostrato, quanto fosse erronea, ed in pieno contrasto ai giudicati dell'autorità giudiziaria la massima affermata dalla Sezione IV nel ritenere che in mancanza di una legge sullo stato degli impiegati fosse in pieno arbitrio del Governo il licenziarli, anche senza indicarne i motivi e senza che fosse agli impiegati medesimi concesso alcun gravame in sede di legittimità. E ciò malgrado che con altre sue precedenti decisioni la Sezione avesse adottata una giurisprudenza diversa, in sostanza più favorevole agli interessi lesi degli impiegati, e più conforme alla giurisprudenza dei tribunali. (V. la *Giust. Amm. pag. 36, 192 e 419 e segg. Parte I, del 1891, e pagine 140 e 180 e segg. Parte I del 1892*).

Ora, nel riferirci alle cose già dette in quelle note, non possiamo che deplorare quest'ultima decisione, nel far voti, che con opportune e pronte riforme legislative l'istituto della Giustizia amministrativa sia reso accessibile a tutti i cittadini, senza privilegi, nè odiose restrizioni di classi.

corrono tutti egualmente alla elezione di ogni consigliere, si soggiunge nel primo alinea a modo di eccezione, che nei Comuni divisi in frazione la G. P. A. potrà ripartire il numero dei consiglieri tra le diverse frazioni in proporzione della popolazione.

Unico scopo della legge è stato quello di assicurare una equa rappresentanza degl'interessi di tutta intera la popolazione senza nuocere all'unità del Comune topograficamente diviso in frazioni con interessi distinti, e sopra tutto di evitare il pericolo che l'interesse di una frazione possa venire sacrificato a quello delle altre.

Quindi la G. P. A. per far retto uso della facoltà che la legge rimette al suo apprezzamento deve investigare se il Comune sia diviso in frazioni con interessi distinti e nel caso affermativo determinare la circoscrizione di ciascuna di esse in ragione della popolazione.

Le sue decisioni al riguardo, a pena di nullità, devono essere motivate.

Attesochè l'art. 62 della legge comunale e provinciale, sulla di cui interpetrazione essenzialmente si aggira la presente controversia, dopo di avere come regola generale affermato che gli elettori di un Comune concorrono tutti egualmente alle elezioni di ogni consigliere, soggiunge nel suo primo alinea ed a modo di eccezione che « tuttavia la G. P. A. nei Comuni divisi in frazioni, sulle domande del Consiglio comunale o della maggioranza degli elettori di una frazione, sentito il Consiglio stesso, potrà ripartire il numero dei consiglieri tra le diverse frazioni in ragione della popolazione, determinando la circoscrizione di ciascuna di esse. »

Che senza uopo di ricordare i precedenti legislativi e parlamentari onde trae origine codesta disposizione, basta esaminare il contesto di esso e delle altre che vi hanno qualche attinenza, compreso gli articoli 45 e 46 del relativo regolamento, per rilevare come unico scopo della legge stessa sia stato quello di assicurare una equa rappresentanza degl'interessi di tutta intiera la popolazione senza nuocere all'unità del Comune, quando si tratti di Comuni topograficamente divisi in frazioni, con interessi distinti, e sopratutto di evitare il pericolo che l'interesse di una frazione possa riuscire sacrificato a quello delle altre.

Quindi in cosifatto argomento la G. P. A. — una volta accertato che la sua giurisdizione è stata legittimamente eccitata in uno dei due modi, dalla legge prestabiliti — per porsi in grado di far retto uso delle facoltà che la legge rimette al suo apprezzamento, deve per necessità di cose investigare se il Comune *de quo* sia realmente diviso in frazioni con interessi distinti, e nel caso affermativo, determinare la circoscrizione della popolazione di ciascuna di esse siccome base di riparto.

Per le quali operazioni tutte soccorrono le norme di procedimento tracciate negli articoli 19 e successivo del già ricordato Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, specie quella degli art. 22 e 26 prescriventi che la Giunta precede le sue decisioni in base agli atti prodotti, e che tali decisioni *devono essere* motivate.

Attesochè nel concreto del caso, già si desume dalle premesse espositive di fatto, e risulta viemmeglio assodato dal confronto dei documenti *hinc inde* esibiti col testo letterale delle impugnate decisioni, che le testè richiamate regole non furono punto dalla G. P. A. di Reggio Calabria rispettate; e così il mezzo del ricorso il quale investe sotto codesto aspetto il definitivo pronunciato della Giunta medesima, viene ad emergere, meglio di qualsiasi altro, preliminare ed esauriente.

Consta infatti dagli anzidetti documenti che il più assoluto e persistente disaccordo continuò sempre a regnare fra quelli che domandavano il riparto dei consiglieri, ed il Consiglio comunale nella lunga istruttoria che precedette i definitivi provvedimenti stati poi emessi dalla G. P. A. colle ripetute decisioni 12 e 26 gennaio 1893.

Al primo voto assolutamente negativo del Consiglio comunale (18 febbraio 1892) replicarono i pretendenti il riparto con calorose rappresentanze alle quali tenne dietro una seconda e non meno vivace deliberazione del Consiglio stesso (27 novembre 1892) invocandosi tanto da un lato quanto dall'altro attestazioni giudiziali ed altri documenti a confronto delle allegazioni rispettive, contraddicentisi in tutto.

Ponevano i ricorrenti in campo la marcata individualità delle singole frazioni raffiguranti quasi, secondo loro, — altrettanti comunelli distinti — la grande distanza ed

il difetto di strade di comunicazione colla frazione centrale — dicevano trascurati e manomessi i loro interessi, mentre somme enormi si erano spese e si continuavano a profondere ad esclusivo beneficio del capoluogo; sproporzionata la rappresentanza nel Consiglio comunale ecc.

Invece il Consiglio comunale combatteva tutte e singole codeste allegazioni, affermando perfino che il gruppo di case site nella contrada Annunziata che i ricorrenti avevano assegnato alla frazione Fossato, fa invece parte della frazione centrale secondo le risultanze delle stesse tavole polimetriche della Provincia, e che anche presentemente Fossato conta otto consiglieri comunali sopra quindici.

Or bene è costante in fatto che frammezzo a tanto e così complesso ardore di contrasti la G. P. A. colle due decisioni 12 e 26 gennaio costituenti il provvedimento definitivo in disputa, non disse verbo neppure intorno ad uno dei molteplici e vitali punti di divergenza sollevati in atti e senza accennare menomamente, nè alle tavole censuarie, nè alle circoscrizioni parrocchiali, nè a rapporti tradizionali e speciali di qualsiasi natura le quali potessero indurre distinzione d'interessi, circoscrisse i propri ragionamenti al solo scopo di dimostrare che ricorreva la maggioranza degli elettori di Fossato per rendere attendibile la avanzata domanda di riparto dei consiglieri comunali, mentre in ordine al merito della questione limitossi ad affermare dogmaticamente che *è giusto ed equo* accogliere la detta domanda.

Ed è notevole ancora a questo proposito la suaccennata nota del Prefetto stata rassegnata alla Sezione in difesa dell'operato della G. P. A. giacchè in tale nota vengono indicati i singoli quesiti su cui la Giunta stessa ebbe a discutere, ma siffatti quesiti concernono esclusivamente il modo di determinare il numero degli elettori delle frazioni di Fossato e Salina, e niuno concerne il giudizio di merito.

Per cui è assolutamente impossibile discernere a quali criteri di diritto la G. P. A. abbia informato i propri apprezzamenti; e si ignora persino se nel determinare la popolazione di Fossato abbia o no tenuto calcolo della borgata Annunziata, e quali peculiari considerazioni l'abbiano indotta ad erigere a frazione separata eziandio quella di Tronca assegnandole un consigliere, mentre secondo la lista

amministrativa del 1891 a cui dessa si riportò, codesta frazione contava tre soli elettori.

Non occorre dunque di più per dimostrare che le denunciate decisioni meritano di essere annullate per assoluto difetto di motivazione in contravvenzione al preciso disposto dell'art. 26 del succitato regolamento, senza bisogno di desumere gli altri mezzi del ricorso e senza che beninteso, rimanga con ciò preclusa la via per gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa ove ne sia il caso.

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 232)

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Opera pia Schifano (avv. Gallo) G. P. A.
e Intendenza di finanza di Girgenti (avv. erar. Avet).

Art. 81 legge di P. S. 30 giugno 1889 — Obbligo del contributo — Istituti di beneficenza — Istituti educativi — Intelligenza e scopo della beneficenza — Esenzione dall'obbligo di contributo.

Istituti che hanno per fine una beneficenza speciale sono genericamente anche quelli che non si limitano al semplice ricovero o soccorso momentaneo ma che nella modalità delle loro opere spiegano un carattere di previdenza costante, una intelligente applicazione della beneficenza alla infinita gradazione della povertà e del bisogno.

Fra questi anche gl'istituti educativi occupano un posto e forse primario, come quelli che si propongono in modo speciale il miglioramento delle condizioni morali ed economiche del povero.

Tali istituti non sono equivalenti agl'istituti di ricovero, in quanto che educare per sollevare le condizioni implica un impiego di mezzi che sono consentanei all'attuazione di una beneficenza più specialmente caratteristica nei suoi effetti; e appunto perchè tali, il legislatore ha voluto sottrarli all'obbligo del contributo (1).

Attesochè l'art. 81 della legge di P. S. 30 giugno 1889 dispone che al mantenimento degl'individui inabili al lavoro,

---

(1) Ricordiamo la conforme decisione della IV Sezione *9 gennaio 1893, n. 63, Marincola, Patrizi e Monticelli (Giustizia Amministrativa,*

concorrevano in proporzione dei loro averi, gl'istituti ed opere ivi designate, per quanto le rendite degli enti medesimi non siano destinate a scopo di speciale beneficenza.

Attesochè istituti che hanno per fine una beneficenza speciale sono genericamente anche quelli che non si limitano al semplice ricovero o soccorso istantaneo al bisogno, a semplici atti di quella carità che direbbesi cieca in quanto non è in grado di valutare portata od effetti del beneficio, ma che nella modalità delle loro opere e misure spiegano un carattere di previdenza costante, una risoluzione di mezzi coordinati al fine riposto di sollevare le condizioni del povero, in breve una applicazione intelligente della beneficenza a quel che di peculiare può offrire la infinita gradazione della povertà e del bisogno.

Fra questi anche gl'istituti educativi che si propongono in modo speciale il miglioramento delle condizioni morali ed economiche del povero, occupano certamente un posto e forse primario; e ciò si verrebbe ad indurre da quanto dispone alla lettera *b* l'art. 10 del regolamento 19 novembre 1889, per la esecuzione del detto articolo della legge di P. S. dove si dichiara che gl'istituti che abbiano per fine la educazione non possono ritenersi equivalenti ai ricoveri di mendicità per gli effetti della legge.

Non sono equivalenti alla semplice protezione materiale che si dà col ricovero, in quanto che educare per sollevare le condizioni implica un impiego di mezzi che sono consentanei all'attuazione di una beneficenza più specialmente caratteristica nei suoi effetti; e appunto perchè tale il legislatore ha voluto sottrarre all'obbligo del contributo.

Attesochè l'istituto sotto il titolo Francesco Schifano in Girgenti, il cui regolamento organico fu già approvato con Regio Decreto 8 dicembre 1867, ha per iscopo non solo di dare ricovero a fanciulle povere ed orfane, ma anche di mantenerle ed educarle (art. 1); ed a tale scopo richiede nelle orfane da ammettersi speciali condizioni, di nascita, di moralità, di garanzia di sufficiente capacità ad apprendere (art. 2 e 4); provvede all'intero mantenimento delle

anno IV, pag. 79) nella quale fu pur ritenuto, che secondo i fini altissimi della carità, questa non si ha soltanto quando si stende la mano al povero, e gli si fa una elemosina in denaro o generi, ma benanco quando gli s'impartisce educazione ed istruzione, che è alimento dell'anima.

ricoverate, sane od inferme per tutto il tempo che vi dimoreranno (art. 5); cura a che possano avere una elementare istruzione, e che siano iniziate a quelle arti che potrebbero un giorno meglio assicurare a loro i mezzi di onesto sostentamento (art. 6); premia la buona condotta, lo studio e la diligenza (art. 9);

Attesochè venendo con ciò posto in essere che l'istituto, detto anche *Educandato Schifano*, tende a compartire fra una certa categoria di fanciulle diseredate una beneficenza di carattere speciale, del tutto erroneo fu il giudizio della G. P. A. che da una fallace interpretazione dell'art. 1 del detto regolamento, e senza scendere nemmeno all'esame degli altri, volle desumere che all'istituto in questione non possa competere altra qualifica che quella di ricovero di mendicità.

Attesochè la competenza della IV Sezione a pronunciare in materia discende dal disposto dell'art. 26 del Regio Decreto 19 novembre 1889, ma che dovendosi revocare la impugnata decisione della Giunta pel motivo svolto nel primo mezzo del ricorso, non si ha ragione di passare anche all'esame del secondo, come nessuna statuizione occorre nel concreto riguardo alle spese.

Per questi motivi, revoca la decisione 12 gennaio 1893 della G. P. A. di Girgenti, e facendo quello che la stessa Giunta fare doveva, dichiara, in accoglimento del ricorso contro l'ordinanza 20 maggio 1892 dell'Intendente di Girgenti, ed in annullamento della medesima, che l'Opera pia Schifano non è soggetta a contributo pel mantenimento degli inabili al lavoro, a mente dell'art. 81 della legge 30 giugno 1889.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 giugno 1893, n. 214).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Comune di Porto S. Giorgio (avv. Murri e Fagotti) — G. P. A. di Ascoli Piceno e Pisilani.

Ricorso alla G. P. A. — Termine — Ricorso a giudice incompetente — Ricorso gerarchico — Autorità gerarchica incompetente — Licenziamento d'impiegato comunale — Esame del merito — Se competente la Sezione IV.

Il ricorso proposto per essere scusabile innanzi ad

un'autorità o giudice incompetente sospende la decorrenza del termine stabilito dalla legge pel ricorso medesimo.

La disposizione dell'art. 3 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa e quella del suo regolamento nell'art. 4, per la quale il ricorso in via gerarchica esclude quello in via contenziosa, non trova applicazione quando l'autorità adita in via gerarchica non aveva competenza a pronunziarsi, ed in tal caso il ricorso successivamente presentato in via contenziosa è pienamente ricevibile.

L'esaminare il concorso e la gravità dei motivi di licenziamento di un impiegato comunale sfugge alla competenza della IV Sezione, la quale per l'art. 19 della legge 1° maggio 1890 può solo conoscere dei ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa in subjecta materia.

Attesochè anche tralasciando di risolvere se la notificazione prescritta dall'art. 6 del reg. 5 febbraio 1891 per l'esecuzione della legge sull'ordinamento della *Giustizia amministrativa* possa essere supplito da equipollenti, e se la cognizione generica della deliberazione del licenziamento dimostrato dal Pisilani col fatto del suo ricorso all'autorità prefettizia possa costituire equipollente valevole a supplire al difetto della notificazione concorre in fatti, l'altra ragione addotta nella impugnata decisione basta a persuadere che il Pisilani era incorso nella decadenza, quando nel 26 novembre 1891 propose il suo ricorso alla Giunta provinciale in via contenziosa.

Che difatti è massima oramai stabilita dalla giurisprudenza di questa sezione, in armonia con quella giudiziaria, che il ricorso proposto per errore scusabile innanzi a una autorità o giudice incompetente sospende la decorrenza del termine. Ora il Pisilani contro notizia del suo licenziamento propone ricorso all'autorità prefettizia, domandando al sottoprefetto, che negasse il visto alle deliberazioni; al prefetto che l'annullasse. L'autorità prefettizia partecipò al Pisilani essere incompetente ad emettere qualsiasi provvedimento, e il Pisilani allora si rivolse alla G. P. A. in sede tutoria; e la Giunta con deliberazione del 13 novembre 1891 si dichiarò ugualmente incompetente. Ora da questo al suc-

cessivo 26 dicembre, in cui fu proposto il ricorso in via contenziosa, il termine di 30 giorni assegnato dalla legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa per interporre ricorso innanzi alla Giunta stessa non era evidentemente decorso.

Che tali fatti non sono controversi, e le date sostanziali appariscono da due lettere, l'una del sottoprefetto di Fermo 28 settembre 1891, l'altra del prefetto di Ascoli-Piceno del 23 dicembre 1891. Laonde per tali considerazioni indipendentemente anche da quella su cui si è fondata l'impugnata decisione, la censura elevata contro la stessa in ordine alla eccezione di decadenza per decorso di termine, non apparisce ben fondata in diritto.

Attesochè non più attendibile è a dirsi l'altra censura, con cui s'investe la decisione della G. P. A. nella sua parte pregiudiziale. Invero le disposizioni della legge citata sull'ordinamento della Giustizia Amministrativa all'art. 3, e quella del suo reg. nell'art. 4, dicendo che il ricorso in via gerarchica esclude quello in via contenziosa, hanno in mira d'impedire la duplicazione dei rimedii tendenti allo stesso scopo, e il conflitto tra varie provincie, prevedono dunque l'ipotesi in cui a correzione di un dato provvedimento concorrano le due vie del ricorso gerarchico e di quello contenzioso. Ora nella fattispecie il primo mancava, perchè, qualunque fosse la competenza del prefetto a giudicare sui licenziamenti degli impiegati comunali innanzi al 1° luglio 1891, la sua giurisdizione in proposito cessò dopo che in quel giorno entrò in vigore la legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa. Non restò ai prefetti che la ordinaria facoltà di annullare le deliberazioni illegali. Similmente la G. P. A. non ha in sede tutoria alcun potere gerarchico per rivedere tali deliberazioni di licenziamento. Questa giurisdizione non poter spettarle, che in via contenziosa, quando fu adita dal Pisilani a mente della citata legge sull'ordinamento della giustizia amministrativa. Ciò posto perde ogni importanza il fatto che il Pisilani abbia, dietro interpellanza, dichiarato di adire, e adita nel presuposto erroneo, in cui versava, una via gerarchica che effettivamente non esisteva.

Attesochè respinti i motivi, con cui vengono a risollevarsi le questioni pregiudiziali già proposte innanzi alla Giunta Provinciale, il compito di questa IV Sezione è finito;

perchè l'art. 19 della legge più volte menzionata non la riveste *in subjecta materia* di altre attribuzioni, se non quelle di giudicare per incompetenza, eccesso di potere, o violazione di legge. Ora l'esaminare il concorso e la gravità dei motivi di licenziamento di un impiegato, il decidere se costituiscano ragioni sufficienti per giustificare siffatto provvedimento, è un giudizio tutto di merito, che verte nell'apprezzamento delle prove e dei fatti, che da quelle risultano. La G. P. A. nella impugnata decisione fece questo esame, e pronunciò il suo convincimento senza eccedere dalle attribuzioni insindacabili che la legge le ha conferito. Non può dunque la IV Sezione rifare l'esame del processo, e sostituire il proprio convincimento a quello della Giunta per decidere se l'articolo 16 del capitolato fra il Municipio e il Pisilani fu bene applicato nel caso dal Consiglio comunale come sostiene il ricorrente Municipio, o fu invece invocato quando i termini del fatto non corrispondevano all'indole di esso come ebbe a convincersi la G. P. A. nell'impugnata decisione.

Attesochè pertanto il ricorso del Municipio deve essere respinto con la condanna nelle spese.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 maggio 1893, n. 197).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Turitano ed altri (avv. Santini) — G. P. A. di Caltanisetta e Mendola

Illegale costituzione del seggio elettorale — Elettore iscritto in altra Sezione — Mancanza di protesta — Competenza dei Consigli comunali in siffatti ricorsi.

Per massima già ritenuta in altri casi da questa Sezione, non può reputarsi legalmente costituito un seggio elettorale qualora nel numero dei quattro scrutatori che debbono entrare a comporlo, sia compreso un elettore inscritto in altra Sezione, e questo vizio di formazione del seggio, siccome riguardante una condizione essenziale per la legale composizione di esso, trae seco la nullità delle operazioni elettorali, venendo in questa a mancare una sostanziale guarentigia.

Nè può essere sanata questa nullità dalla mancanza

di qualsiasi protesta di elettori durante le operazioni elettorali stesse, poichè, giusta l'art. 41 § ultimo del regolamento 10 giugno 1889, n. 6107, serie 3ª «i Consigli comunali conoscono dei ricorsi ancorchè si aggirino su questioni non sollevate nell'ufficio elettorale.»

Neppure può trarsi argomento dall'art. 69 della legge giacchè l'essere ammesso che basti la presenza di tre membri almeno dell'ufficio alle operazioni elettorali, *non implica che l'ufficio stesso possa reputarsi legalmente costituito colla nomina di tre soli scrutatori eleggibili.*

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 45).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* NARDI-DEI.

Società anonima per Opere pubbliche del mezzogiorno d'Italia (avv. Gianturco e Carabelli) — Municipio di Taranto (avv. Semeraro) e Ministero dell'Interno (avv. erar. Panzarasa).

Ricorso in rivocazione — Art. 51 del regolamento 17 ottobre 1889 — Art. 494 Cod. proc. civ. — Errore di fatto — Giudizio di diritto non soggetto a rivocazione — Eccezione della cosa giudicata.

Giusta l'art. 51 del regolamento di procedura del 17 ottobre 1889 conforme all'art. 494 Cod. proc. civ., l'errore di fatto che può dar luogo alla rivocazione, dev'essere un errore materiale, il risultato di una semplice inavvertenza del giudice, un presupposto fuori di ogni giudizio del magistrato.

L'affermazione della IV Sezione di non esser vincolata dai giudicati dei Tribunali è una deduzione che implica un giudizio, non un errore di fatto, che può dar luogo a rivocazione.

Quando la IV Sezione ritiene che le sentenze dei magistrati ordinarî non fossero state invocate come giudicato faciente stato nella controversia, non trattasi di un presupposto o di un errore di fatto, ma di un giudizio non soggetto a rivocazione.

Attesochè dopo avere esposto nella premessa narrativa lo stato degli atti quale era al giorno della pronunzia emessa da questa Sezione IV nel 20 agosto 1892, e la parte della pronunzia stessa che vuolsi essere stato l'effetto di un duplice errore di fatto risultante dagli atti e docu-

menti della contestazione giovi, prima di riportare i motivi sui quali la Società crede di rinvenire tale doppio errore, trascrivere il testo dell'art. 51 del regolamento di procedura de' 17 ottobre 1889 invocato dalla Società a base del suo ricorso.

« Art. 51. — Le decisioni possono essere revocate su domanda delle parti...

« 4° Se la decisione sia l'effetto di un errore di fatto che risulti dagli atti e documenti della contestazione.

« Vi è questo errore di fatto quando la decisione sia fondata sulla *supposizione* di un fatto, la cui verità è incontrastabilmente esclusa; ovvero quando sia supposta la inesistenza di un fatto, la cui verità è positivamente stabilita; e tanto nell'uno quanto nell'altro caso, quando il fatto non sia un punto controverso, sul quale la decisione abbia pronunciato ».

Attesochè questa disposizione sia identica a quella dell'art. 494 del Codice di proc. civ., dal quale evidentemente è stata tratta. Ora non avvi scrittore o commentatore di procedura, il quale non ritenga che l'errore di fatto che può dar luogo alla rivocazione nel senso dell'art. 494 precitato deve essere un errore *materiale;* il *risultato di una semplice inavvertenza del giudice;* un presupposto fuori di ogni giudizio del magistrato. In ciò è concorde tutta la giurisprudenza delle Corti e dei Tribunali.

Attesochè ciò premesso vediamo i motivi del ricorso in rivocazione di cui si tratta.

« I. — La decisione impugnata presuppone in fatto che la sentenza della Corte di Cassazione di Roma, circa la competenza abbia dichiarato non essere la IV Sezione menomamente vincolata dalle decisioni giudiziarie di Trani e di Napoli. È questo, continua la ricorrente, un evidente errore di fatto che risulta chiaramente dagli atti della causa, e che non formi argomento di controversie fra le parti. Infatti che la Corte di Cassazione non disse nè poteva dire senza offesa dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo, che la IV Sezione potesse contrariamente ai pronunziati giudiziari dichiarare inapplicabili le leggi e regolamenti delle Opere pubbliche dello Stato, disse soltanto che, ritenuto, siccome era indiscutibile, l'applicabilità delle leggi suddette, spettava alla IV Sezione con piena indipendenza esaminare se nel merito i motivi di nullità del

collaudo avessero consistenza legale. L'errore denunziato apparisce dal testo delle conclusioni riportate nella decisione impugnata, dalle quali parrebbe che la Società avesse disputato ancora circa la legge regolatrice del collaudo, mentre per giudicato irretrattabile espressamente invocato nel ricorso, non si poteva nè si può disputare più oltre circa la legge da applicare, ma solo dell'applicazione di essa al caso concreto ».

Atteso, rispetto a questo *1° motivo*, che esso ravvicinato alla decisione impugnata e all'art. 51 della procedura non ha il minimo fondamento.

E invero: è escluso in primo luogo dagli atti che la Sezione IV non vincolata dalle decisioni di Trani e di Napoli sia non meno presupposto di fatto: imperocchè codesta affermazione della decisione non fu che una *deduzione*, la quale per sè implica sempre un giudizio ed esclude il presupposto, siccome si rileva dalla seguente motivazione — ivi — « Attesochè dai termini del libello della ricorrente ravvicinato alla decisione della Cassazione discende che questa IV Sezione nel giudizio che deve emettere sul ricorso della Società, non è minimamente vincolata dalle decisioni dell'autorità giudiziaria di Trani e di Napoli, ma che essa deve ritenersi investita di giurisdizione propria ed indipendente sul punto delle forme da osservarsi per la nomina del collaudatore di cui si tratta ». Se dunque si dedusse dal ravvicinamento del libello e della decisione della Cassazione non è a presupposto.

Attesochè in secondo luogo sia escluso dagli atti e non sussista essere fuori di controversia la Sezione IV fosse vincolata dalle suddette decisioni giudiziarie, in quella vece sta in fatto che il Comune di Taranto sosteneva contrariamente all'assunto della Società, — ivi — « che in virtù della sentenza della Cassazione di Roma l'autorità amministrativa rimaneva libera di stabilire le condizioni del collaudo, e che quindi era esclusa ogni influenza della Corte d'Appello di Trani sulla deliberazione che doveva emettere la IV Sezione sul ricorso della Società ».

Attesochè in terzo luogo lasciando da parte ciò che secondo la Società ricorrente, la Cassazione non avrebbe potuto dire di fronte all'articolo 4 della legge sul contenzioso amministrativo, e che non spetta nè a questa Sezione nè alla difesa della Società, il giudicarlo, certo è

che rispetto a quello che la Cassazione disse è precisamente il contrario di ciò che le fa dire la difesa della Società, che cioè la Cassazione ritenesse siccome indiscutibile l'applicabilità al caso delle leggi e regolamenti sulle opere pubbliche dello Stato, siccome avevano affermato le sentenze di Trani e di Napoli, e che spettava alla IV Sezione con piena indipendenza esaminare soltanto se nel merito i motivi di nullità del collaudo avessero consistenza legale. Basta leggere la decisione della Cassazione qui sopra integralmente riportata per convincersi invece che, dopo aver esso ritenuto che dalle cose dette nella sentenza della Corte d'Appello di Trani, non poteva neppure affermarsi di avere la Corte riservato a sè il decidere le possibili controversie circa la procedura e la legge da applicare nelle operazioni del collaudo, la Cassazione dichiarò espressamente che a questo provvede con piena indipendenza l'autorità amministrativa sia in quanto alle norme sia in quanto alla procedura da doversi serbare; dunque anche circa la legge da applicarsi al collaudo dell'acquedotto di Taranto.

Attesochè in quarto luogo appena meriti d'intrattenersi sul supposto errore di fatto asserto ritenuto dalla decisione impugnata, che si fosse cioè disputato avanti questa IV Sezione circa la legge regolatrice del collaudo, mentre non era controverso nè si discutesse, mai, afferma il ricorrente, circa la legge da applicare, ma solo della applicazione della legge sulle opere pubbliche, al caso concreto: conciossiachè per ciò ritenere bisognerebbe non solo dimenticare il ricorso della Società proposto nel 1° gennaio 1892 contro il Ministero dell'interno e il prefetto di Lecce, con cui si richiedeva l'annullamento dell'uno e dell'altro espressamente per violazione degli articoli 362 della legge 20 marzo 1865 e 85 del regolamento 19 dicembre 1875; ma dimenticare in pari tempo la difesa del Comune di Taranto sostenente da capo a fondo la inapplicabilità delle leggi e regolamenti surriferiti.

Attesochè passando al 2° motivo di revocazione, questo viene esposto nel seguente modo — ivi —

« II. — Non meno evidente è un secondo errore di fatto risultando anch'esso dagli atti della causa, e che neppure ha formato materia di controversia fra le parti. Infatti nella decisione impugnata si afferma che la Società sebbene nel ricorso avesse invocato le sentenze delle Corti di Trani e di Napoli, le avesse tuttavia invocate unicamente come

autorità rispettabili, e non come veri e propri giudicati facenti stato nella controversia ».

Ora basta leggere, dice la ricorrente, il primo motivo del ricorso per convincersi che il giudicato fu esplicitamente invocato come *exceptio veritatis,* cioè come verità legale che impedisca non solo ai magistrati giudiziari, ma ancora ai magistrati amministrativi di riesaminare le medesime dispute e di venire in contrarie sentenze...

La IV Sezione, continua la ricorrente, si è fermata a ricercare se la Società avesse a sperimentare l'*acti judicati* in conformità del regolamento di procedura: ma non era a parlare dell'*actio judicati* nella specie, bensì dell'*exceptio judicati:* le sentenze delle Corti di Trani e Napoli venivano cioè invocate non come titolo all'esecuzione forzata, bensì come presunzione di verità, e fu un mero errore, solo perchè nel ricorso non si faceva parola dell'*actio judicati,* negare che si facesse parola esplicitamente dell'*exceptio judicati.*

Atteso, quanto a questo secondo motivo di revocazione, che esso non ha miglior fondamento del precedente.

Attesochè infatti basterebbe osservare che quante volte la Sezione aveva ritenuto non come un presupposto che le sentenze di Trani e di Napoli, non fossero state allegate dalla Società ricorrente, come cosa *giudicata* facente stato nella controversia, ma per le espresse considerezioni contenute nella decisione, che cioè la Società aveva ricorso contro i Decreti ministeriale e prefettizio espressamente per violazione degli art. 362 e 363 della legge sulle opere pubbliche e 85 del regolamento 19 dicembre 1875, e non per violazione della *cosa giudicata,* nè per obbligare l'autorità amministrativa a conformarsi al giudicato, osservando anche che altrimenti la Società non sarebbe discesa a trattare nuovamente il merito sull'applicazione al caso degli articoli 362 e 85 sopra citati, quindi non poteva più trattarsi di un errore di fatto o presupposto, ma di un giudizio formale emesso dalla Sezione, che sfugge ai casi tassativamente contemplati dall'art. 51 della procedura avanti questa IV Sezione.

La decisione non parlò nè dell'*actio judicati,* nè dell'*exceptio judicati;* essa dal fatto di non aver la Società impugnato il Decreto prefettizio per violazione della *cosa giudicata* non fece che trarre un argomento di più per ri-

tenere che la Società avesse invocato le decisioni di Trani e di Napoli unicamente come autorità a sostegno del proprio assunto, che era quello della violazione degli art. 362 della legge 20 marzo 1865 e 85 del regolamento 19 dicembre 1875. La decisione osservando sempre come semplice argomento, che la Società non si era conformata all'art. 25, n. 6, della procedura non intese mai, nè poteva intendere che le sentenze di Trani e di Napoli dovessero essere invocate come titolo alla osservazione forzata, dacchè in via amministrativa sarebbe follia cotesto mezzo di esenzione, sibbene che la violazione della cosa giudicata avrebbe dovuto essere dedotta in via principale, ed omessa ogni altra discussione sul merito dell'applicazione al caso degli articoli sopra riferiti. La Società oggi censura la decisione perchè la IV Sezione si è fermata nella sua decisione a ricercare se la Società avesse sperimentato l'*actio judicati* in conformità del regolamento di procedura, mentre nella specie non era a parlare dell'*actio judicati*, bensì dell'*exceptio judicati*. In altri termini vuol sostenere che la Società non aveva alcun obbligo di ricorrere per violazione della cosa giudicata, e che la Sezione doveva attendere le sentenze di Trani e di Napoli come invocate dalla Società in via di eccezione. Ora la Sezione, dice la ricorrente, scambiando l'*actio judicati* non promossa coll'*exceptio judicati* opposta è caduta in errore di fatto capace a far revocare la decisione impugnata.

Attesochè rispetto a tale assunto, che prescindendo dal considerare che tale errore non sarebbe mai di fatto, ma di diritto, e perciò incapace a produrre l'effetto voluto dalla Società, certo è che la Società tanto nel ricorrere al prefetto di Lecce contro la deliberazione del Comune di Taranto, quanto nel ricorrere dal Decreto prefettizio al Ministero, e da questo alla IV Sezione, domandava l'annullamento dei rispettivi provvedimenti, esso era in *agendo* e non in *excipiendo;* e quindi non avrebbe potuto mai senza assurdo invocare le decisioni delle Corti di Trani e di Napoli in via di eccezione, ma unicamente come cosa giudicata facente stato nella controversia o come semplice autorità. La Sezione IV ha giudicato e dimostrato nella sua decisione che quelle sentenze erano state invocate avanti di lei soltanto come semplici autorità rispettabili; quindi ha emesso a giudizio, e non può essere redarguita di essere

caduta in verun errore di fatto contemplato dall'art. 51 del regolamento di procedura.

Attesochè per tutte queste considerazioni risultando il ricorso della Società per rivocazione della decisione 20 agosto 1892 destituito di ogni fondamento, deve essere senz'altro rigettato.

Per questi motivi, la IV Sezione, pronunziando sul ricorso per revocazione della decisione di questa Sezione del dì 20 agosto 1892, lo rigetta.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 giugno 1893, n. 215).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Musitano, Giampaolo e Pelle (avv. Tripepi e Daneo) — G. P. A. di Reggio Calabria, Vottari ed altri.

Schede elettorali — Validità — Carta vergata — Se e quando costituisce un segno di riconoscimento — Circostanze concomitanti — Pruova — Criterio dato dalla singolarità e pluralità delle schede in cui cade il segno di riconoscimento — Uniformità della calligrafia.

L'uso della carta vergata (ossia quella che contiene tracciamenti lineari sul fondo bianco) può dare occasione o modo di riconoscimento dell'elettore che depone la scheda, quando concorrano circostanze per le quali una specialità di manifattura della carta, che per se stessa sarebbe del tutto indifferente, viene a convertirsi in altro dei mezzi coi quali si può indirettamente violare il segreto della votazione.

Ma in questa ipotesi non è quella specialità di manifattura che costituisce il vietato segno di riconoscimento; bensì la sua concomitanza e legame con altri indizii ed argomenti di presunzione, i quali possono essere coadiuvati per far scoprire l'artificio che si vuol usare anche da quella speciale elaborazione di arte che la carta, pure rimanendo bianca, presenta all'occhio scrutatore.

Una simile induzione dovrebbe essere però in qualche modo giustificata dall'esame dei fatti apparenti.

Non è la pluralità, ma piuttosto la singolarità quella che può costituire nelle schede la caratteristica del segno di riconoscimento.

L'uniformità del carattere in molte schede è circo-

stanza che non può avere alcun peso quando la legge ammette che si possa anche far uso di scheda stampata come è detto nello stesso art. 74.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 giugno 1893, n. 213).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Jovacchini (avv. Franceschelli) — Comune di Atessa e Prefetto di Chieti.

Esattore — Nomina — Conferma — Offerta di aggio più basso — Se chi la fece debba essere preferito — Se debba essere incluso nella terna — Motivazione della proposta.

Nel concetto dell'art. 3 della legge sulla riscossione delle imposte dirette del 20 aprile 1871, modificata da quella del 14 aprile 1892, un'offerta di aggio più basso ha per sè stessa il solo effetto d'impedire la pura e semplice conferma dell'esattore in carica, e di determinare la necessità dell'esperimento di un concorso o per asta o per terna, rimanendo nella facoltà del Comune o della rappresentanza consorziale la scelta tra questi due metodi di conferimento.

Però la legge è ben lungi dal prescrivere, che preferito il metodo della terna, a chi fece l'offerta dell'aggio più basso spetti sugli altri concorrenti una ragione di preferenza; che anzi costui può senza violazione di legge essere anche escluso dalla terna proposta dalla Giunta al Consiglio comunale.

La Giunta municipale non è obbligata a motivare la scelta delle persone che include nella terna.

Attesochè il ricorrente impugna per illegittimità ed eccesso di potere la nomina di Luigi Marcolongo ad esattore del Comune di Atessa pel quinquennio 1893-97, sostanzialmente assumendo che mentre la propria offerta di aggio più basso avrebbe dovuto per disposizione della legge sulla riscossione delle imposte dirette impedire la conferma del Marcolongo nell'ufficio esattoriale già da lui tenuto nel precedente quinquennio e far luogo al conferimento della esattoria o ad asta pubblica o col metodo della terna, quest'ultimo mezzo fu prescelto ed applicato in modo da violare la legge anzidetta e da eluderne lo scopo inquantochè

con la esclusione di esso ricorrente, cioè dell'unico aspirante che aveva fatto una domanda più vantaggiosa per il Comune, tutto il procedimento non fu indirizzato che al non legale scopo della pura e semplice conferma del Marcolongo nell'ufficio e con le stesse condizioni della già esercitata gestione. Ciò posto, è fuori dubbio che se dal procedimento seguito risultasse direttamente offesa la ricordata disposizione di legge o se anche, salva la forma, ne fosse falsato lo spirito e sconosciuto il fine, cui essa s'inspira, non potrebbe il denunziato provvedimento sfuggire alla dovuta censura e alla conseguente sanzione di nullità. Se però l'art. 3 della citata legge modificata da quella del 14 aprile 1892, nel dare ai Consigli comunali o alle rappresentanze consorziali la facoltà di confermare in carica di quinquennio in quinquennio gli esattori senza sperimentare il concorso per terna o per asta, subordina tale facoltà alle condizioni che il contratto nuovo non sia più oneroso del contratto vigente e che non sia presentata alcuna istanza con offerte migliori, il concetto che può trarsi da una tale disposizione è che una offerta di aggio più basso debba avere per sè stessa il solo effetto d'impedire la pura e semplice conferma dell'esattore e di determinare la necessità dello sperimento di un concorso per asta o per terna rimanendo pel comma 6 del citato articolo alla stessa rappresentanza interessata la scelta fra questi due metodi di conferimento. Con tali disposizioni però la legge è ben lungi dal prescrivere, che preferito il metodo della terna, a chi fece l'offerta di aggio più basso spetti sugli altri concorrenti una ragione qualsiasi di preferenza e che debba essere esclusa affatto la possibilità che fra tutti i varii concorrenti la persona dell'antico esattore, che chiegga di assumere l'esattoria con la stessa misura d'aggio corrispostagli già durante la scaduta gestione, sia infatto la più adatta all'ufficio o almeno venga ritenuta per tale nella discrezionalità dei loro apprezzamenti dalle autorità, cui la legge affida un tale giudizio e che meglio di ogni altra sono in grado di valutare le attitudini degli aspiranti e le garenzie che essi offrono per la esattezza del pubblico servizio. Nè con ciò vuolsi escludere la possibilità che una maggioranza consiliare, mal valutando le rispettive attitudini de' concorrenti e facendo cadere la scelta sulla persona dell'antico esattore, non ostante che altri pur meritevole di

fiducia abbia offerto un aggio meno elevato, spenda non nel modo più conveniente per l'interesse pubblico le facoltà deferitele dalle leggi. Ciò costituirebbe nondimeno non un eccesso di potere, ma un uso non opportuno di un potere di apprezzamento, che concernendo qualità ed attitudini personali non può che rientrare essenzialmente nel campo riservato all'amministrazione attiva, non trovando il voto del Consiglio comunale o della rappresentanza consorziale in tali casi altro moderatore se non nel potere egualmente discretivo del Prefetto, cui spetta dare o rifiutare l'approvazione alla nomina.

Attesochè nella specie il Consiglio comunale di Atessa di fronte all'offerta di aggio più basso proposta dal Iovacchini non procedette alla conferma pura e semplice del Marcolongo nell'ufficio di esattore, ma deliberando di procedere invece al conferimento dell'esattoria col metodo della terna si giovò della facoltà che gli veniva dal citato articolo 3 della legge sulla riscossione delle imposte dirette. Nè può essere censurata la Giunta municipale per non avere incluso nella terna il Jovacchini non ostante che questi avesse chiesto un aggio meno elevato di quello richiesto dagli altri tre concorrenti, perchè se il citato articolo nel comma secondo dà alla Giunta municipale il diritto di proporre la terna, un tale diritto di proposta sarebbe affatto negato e distrutto se la Giunta stessa non potesse comporre la terna scegliendo con piena libertà di criterio fra i vari concorrenti quelli che credesse più meritevoli di fiducia. Nè la Giunta municipale era obbligata a motivare la sua scelta, come avrebbe desiderato la G. P. A. nel suo parere prodotto in atti in adempimento della decisione interlocutoria di questa Sezione, non essendovi alcuna disposiziene di legge o di regolamento che gliene facesse obbligo ed essendo anzi la possibilità di una tale motivazione esclusa dalla necessità di formare la terna mercè denigrazione fatta dai singoli assessori non apertamente, ma a voti segreti. E tanto meno può essere censurato l'operato della Giunta municipale in quanto che l'esclusione del Jovacchini dalla terna abbia posto il Consiglio comunale nella impossibilità di tener conto della rispettiva offerta più bassa giacchè, a prescindere sempre che il potere di scelta spettante al Consiglio, e per legge circoscritto alla proposta che credesse presentargli la Giunta municipale, basta con-

siderare nel caso in esame che il Consiglio comunale, cui una siffatta circostanza fu rilevata da un consigliere, anzichè mostrarsi poco soddisfatto dell'operato della Giunta e respingere tutta la terna, non solo procedette senza difficoltà alla scelta dell'esattore in base alla terna stessa, ma vi procedette con notevole accordo, eleggendo il Marcolongo con voti 16 su 17 votanti. Nè con ciò vuolsi contestare che sia non lieve argomento contro il merito della impugnata nomina il ricordato parere della G. P. A., con cui esprimendosi sul conto del Jovacchini un giudizio molto favorevole, si opinava anche pel numero degli aspiranti essere opportuno venire allo sperimento dell'asta pubblica; ma il valore di un tale documento senza dubbio non esce da quel campo di convenienza, che fu altrimenti valutato dal Prefetto e che sfugge affatto al sindacato di questo Collegio. Non può pertanto ritenersi che il procedimento seguito nella predetta nomina urti contro le disposizioni della legge, o contro i suoi fini, quando tutti gli atti di esso non furono compiuti che in applicazione delle facoltà dalla stessa legge attribuite alla Giunta municipale, al Consiglio comunale ed al Prefetto. Laonde i motivi del ricorso, fondati sulla circostanza di avere Marcolongo già esercitato l'esattoria nello scaduto quinquennio alle stesse condizioni cui fu nuovamente attribuita col metodo della terna, anzichè dimostrare illegittimo o altrimenti viziato di eccesso di potere un tale provvedimento di nomina, non si convertono che in una censura al sistema della legge, la quale mentre pur vuole da una parte che le offerte di aggio più basso impediscano la conferma pura e semplice dell'esattore, d'altra parte col permettere che anche in tal caso la scelta su concorso per terna lascia alle rappresentanze locali piena facoltà di non accettare siffatte offerte di aggio più basso e di preferire invece offerte più elevate in base a criterii di convenienza, che raccomandino qualunque altro aspirante, non escluso lo stesso esattore già scaduto di ufficio.

Attesochè per tali considerazioni non si può far luogo all'accoglimento del ricorso, ma in quanto alle spese per le speciali circostanze della controversia è il caso di compensarle.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso e compensa le spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 253).

Presidente ff. ed estensore SEMMOLA.

Municipio di Messina (avv. Fortis e Bondi) -- Ministero dei LL. PP., Prefetto di Messina e Società dei Tramways siciliani (avv. Parenzo e Bentivegna).

Prefetto arbitro inappellabile — Obbligo di attenersi alle disposizioni sul compromesso — Esercizio dell'azione giudiziaria.

Quando le parti contraenti hanno inteso di attribuire al prefetto la qualità di arbitro inappellabile, questi è tenuto ad uniformarsi alle prescrizioni del Codice di procedura civile sul compromesso.

La facoltà dalle parti contraenti riconosciuta nel prefetto, ha un carattere meramente economico ed amministrativo, e serve al solo scopo di rimuovere difficoltà, che possono sorgere nel corso dell'opera. Perciò il provvedimento prefettizio, lungi dall'attribuire o distruggere diritti patrimoniali, ne lascia impregiudicato l'esercizio innanzi al magistrato ordinario.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 151).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Congregazione di Carità di Bologna (avv. Rossi) — G. P. A. di Bologna.

Spesa per indigenti inabili al lavoro — Condizioni per ordinarne il ricovero coll'obbligo conseguente degli Enti dalla legge designati pel loro mantenimento — Se vi sia obbligo di preavvertire gli Enti medesimi — Trasmissione dell'ordinanza al Sindaco del Comune di origine del mendico — Quali sono le rendite della Congregazione di Carità a cui deve estendersi il concorso nella spesa relativa — Rendite già destinate a scopo di beneficenza — Spese destinate al servizio sanitario a domicilio in dipendenza di accordo col Municipio.

Il potere attribuito dall'art. 81 della legge 30 giugno 1889 all'autorità locale di P. S., di ordinare il riconoscimento di individui inabili al lavoro, è bensì subordinato alle condizioni che essi siano privi di mezzi di sussistenza, nè abbiano congiunti tenuti per legge a

prestar loro gli alimenti, nè vi si provveda altrimenti; ma quando da nessuno, nè persone private, nè istituti pubblici, sia provveduto alla sussistenza di questi individui, la legge deferisce esclusivamente all'autorità predetta di riconoscere l'esistenza delle preaccennate condizioni e di ordinare il ricovero in uno stabilimento di mendicità od altro equivalente, coll'obbligo conseguente degli enti dalla legge stessa designati di concorrere alle relative spese di mantenimento.

Nè la legge di P. S. nè il R. D. 19 novembre 1889 contengono disposizione alcuna che imponga all'autorità di P. S. l'obbligo di preavvertire i singoli enti eventualmente tenuti al rimborso delle spese di mantenimento dei ricoverandi, nè invero ciò sarebbe conciliabile col carattere di urgenza che è insito per natura sua al provvedimento con cui si ordina il ricorso degli inabili al lavoro privi di mezzi di sussistenza, e solo nell'art. 5 del decreto sopra citato è stabilito che dopo inviato il mendico nel ricovero destinato, l'autorità di P. S. debba trasmettere copia della relativa ordinanza al Sindaco del Comune di origine del mendico stesso.

Non sono da ritenersi destinate a scopo di speciale beneficenza, e come tali esenti dal concorso obbligatorio pel mantenimento degl'individui inabili al lavoro, quelle rendite che ebbero una tale destinazione per deliberazione facoltativa della Congregazione di Carità, e in ispecie quelle che fu stabilito di erogare pei baliatici e pei comitati di beneficenza (1).

D'altra parte neppure è ammissibile di doversi comprendere fra le rendite libere della Congregazione di Carità, sulle quali può imporsi l'onere proporzionale del rimborso delle spese occorse pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro, anche quelle somme che la Congregazione predetta spende annualmente del proprio pel servizio sanitario a domicilio, *in esecuzione di convenzione*

---

(1) Invero, così aggiunge la decisione, non è possibile dare alla disposizione dell'art. 81 della legge, dove parla di *rendite destinate* a scopo di speciale beneficenza, un così ampio senso, ammesso il quale rimarrebbe in arbitrio degli enti obbligati a concorrere al mantenimento degli indigenti inabili al lavoro, lo eluder la legge deliberando a rivolgere a determinati casi speciali di beneficenza tutte le rendite che rimarrebbero loro liberamente disponibili secondo gli atti di fondazione.

stipulata col Municipio anteriormente alla pubblicazione della detta legge di P. S. regolarmente esecutiva.

Codesto accordo consensuale, in virtù di cui si assumeva dalla Congregazione di Carità di provvedere interamente al servizio sanitario a domicilio pei poveri, e il Comune prometteva a sua volta un contributo annuo, costituiva incontestabilmente un vincolo giuridico di obbligazione bilaterale; e finchè non venga revocato, le rendite che furono specialmente e nominatamente destinate a sopperire alla differenza tra la spesa effettiva del servizio predetto e il contributo prestato dal Municipio, non possono dirsi libere, *nè quindi soggette all'onere di cui nel* § *5° art. 81 della legge di P. S. 30 giugno 1889.*

Non può quindi la Congregazione di Carità essere tenuta a concorrere nelle spese pel mantenimento degli indigenti inabili al lavoro in somma proporzionale alla rendita effettiva ritenuta libera; ma deve esser detratta da questa somma quella che la Congregazione di Carità predetta impiega del proprio pel servizio sanitario dei poveri a domicilio, e conseguentemente deve pure in debita proporzione, e in seguito a nuova liquidazione da effettuarsi dall'autorità competente, essere diminuita la quota di concorso nelle predette spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 152).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Sclafani (avv. Santini) — Mulè (avv. Bentivegna).

Ammissibilità di ricorso contro decisione della G. P. A. alla Sezione IV del Consiglio di Stato ai sensi degli articoli 1 e 19 della legge 1° maggio 1890 — Rimedi contro il licenziamento d'impiegati sanitari comunali.

Il ricorso prodotto contro una decisione di G. P. A. pronunziata in materia contemplata dall'art. 1 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, non può essere preso in esame dalla IV Sezione che nei riguardi dell'art. 19 di detta legge e quindi per motivi unicamente d'incompetenza o di eccesso di potere non compresi nella legge 31 marzo 1887 o per violazione di legge e

salve le riserve contenute nell'ultima parte del detto articolo.

Se è vero che il licenziamento degli addetti al servizio sanitario è nelle attribuzioni dei Consigli comunali, è vero altresì che quando una deliberazione di questo genere abbia potuto ledere un privato interesse contro giustizia, la legge accorda i rimedii, fra i quali nella soggetta materia il ricorso alla G. P. A.

Non viola quindi la legge la G. P. A. la quale esaminati gli addebiti a carico del medico condotto licenziato, e fatta una distinzione fra il primo ed il secondo periodo contrattuale, ha ritenuto che gli addebiti riscontrati nel primo periodo o tutto al più nei primi giorni del secondo si dovevano ritenere sanati sia per la venia impartita dal Consiglio che lo riconfermava, sia per la inflitta punizione della sospensione per un mese (1).

---

(1) Come si è considerato nella decisione certamente sarebbe stato redarguibile il giudizio della G. P. A. anche sotto il punto di vista del diritto, qualora nel valutare la responsabilità dal Mulè incorsa per fatti del secondo periodo, avesse voluto fare astrazione del tutto dalle mancanze commesse nel primo, quasi che la loro espiazione col castigo subìto, o il loro condono per la longanimità del Consiglio ne avessero fatto cessare qualunque effetto anche in ordine all'apprezzamento morale pei falli nuovi; mentre è ovvio che una persistenza nella linea di condotta biasimevole, una recidività nelle mancanze, quantunque già da prima espiate e condonate, viene ad aggravare il grado di responsabilità pei nuovi trascorsi.

Ma cotesto non fu il ragionamento della Giunta, il quale si concreta nel dire che basta leggere le denuncie a carico del predetto funzionario, per persuadersi subito che queste si riferiscono tutte o al tempo del primo contratto od a quello anteriore alla patita sospensione, e che il regio Commissario si è creduto facoltizzato di estendere il proprio esame e sindacato a tutto il tempo della medica condotta del Mulè ed invocare a giustificazione del grave provvedimento da lui preso mancanze e colpe già espiate o sepolte dalla indulgenza dei passati gestori.

Dunque non è che falli nuovi si vogliono segregare da quel grado d'influenza che pur vi dovrebbero mantenere, ad aumento di responsabilità, le reprensioni di prima: ma è che fatti nuovi non esistono, e che la misura di licenziamento viene a reduplicare una sanzione già inflitta od a revocare senza motivo un condono già dato pei fatti trascorsi. Il quale procedimento non poteva certamente riscontrarsi per conforme a giustizia della Giunta decidente.

Inoltre la Giunta provinciale ha bene osservato che trattandosi del licenziamento di un medico la cui nomina era protetta da un titolo contrattuale e durante il corso del medesimo, trattandosi quindi di un provvedimento che essendo contro il contratto non poteva giustificarsi che in via disciplinare non si sarebbero dovute sorpassare del tutto quelle compatibili ed eque misure che avrebbero potuto dar campo al medico di far sentire le sue discolpe e difese.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 234).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Farra d'Alpago — G. P. A. di Belluno e Da Re Alfonso.

Licenziamento d'impiegati comunali — Reclamo — Carattere della giurisdizione dei prefetti nella legge 20 marzo 1865 — Giurisdizione attuale — Segretari comunali — Norme sul ricorso — Procedimento — Interpretazione degli articoli 21 e 22 del regolamento com. e prov. 10 giugno 1889.

Sotto l'impero della legge 20 marzo 1865 spettava ai Prefetti di provvedere sui reclami degl'impiegati comunali contro il loro licenziamento: però i decreti prefettizii sui reclami medesimi non rivestivano il carattere di semplici atti o provvedimenti amministrativi, ma costituivano vere e proprie pronunzie in materia giurisdizionale.

Con la pubblicazione della nuova legge com. e prov. cessò la giurisdizione dei Prefetti sul licenziamento dei segretari comunali e ne fu investita la G. P. A.

Le norme sui ricorsi dei segretari comunali in ordine al loro licenziamento, stabilite dall'art. 12 della legge com. e prov. e dal relativo regolamento 10 giugno 1889 non hanno potuto essere derogate dalla posteriore legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa e dal relativo regolamento (1).

---

(1) Ci sembra che nella presente decisione non siasi tenuto conto della disposizione dell'art. 1 del regolamento di procedura delle Giunte provinciali del 4 giugno 1891, n. 273. Questo articolo dice testualmente così:

« Art. 1. Per il procedimento relativo all'esercizio della giurisdi-risdizione di cui la Giunta prov. amm. è investita dalla legge 1° maggio 1890, n. 6837, *e da altre leggi* si osserveranno le disposizioni seguenti ».

Di fronte a tale articolo, dubitiamo se le disposizioni stabilite nel Capo II del Tit. II del regolamento com. e prov. del 10 giugno 1889, le quali regolano il *procedimento dinanzi alla Giunta P. A. nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza e tutela* siano ancora applicabili all'esercizio delle attribuzioni giurisdizionali, come è quella di decidere dei ricorsi dei segretari comunali contro il loro licenziamento. È speciale, e non si applica a siffatti ricorsi l'art. 13 della legge 1° maggio 1890, relativo alla composizione della Giunta stessa, poichè quello articolo è testualmente limitato ai casi di esercizio di giurisdizione nelle materie *prevedute da quella legge.* Ma per tutti gli altri casi ci sembra che le norme giurisdizionali posteriori deroghino o si sostituiscano alle anteriori; tanto più che le anteriori non direttamente regolavano, ma per

Per l'art. 21 del regolamento 10 giugno 1889 allorchè venga presentato alla G. P. A. un ricorso riguardante l'interesse diretto di terzi, la Giunta ne ordina la notificazione agl'interessati. Ma se la notifica fu fatta dal Prefetto senza che la Giunta l'avesse ordinata, questa irregolarità non costituisce l'assoluta mancanza della notifica, a cui soltanto si può infliggere la pena della decadenza.

L'art. 22 del regolamento 10 giugno 1889 non impone come regola assoluta che siano invitati gl'interessati a comparire personalmente innanzi alla Giunta; ma è in facoltà di questa o di ordinarne la comparsa, oppure di rendere la sua decisione in base agli atti prodotti.

Attesochè non occorra soffermarsi sul primo motivo col quale il comune ricorrente deduce che, spettando al Prefetto di decidere in via gerarchica, la G. P. A. di Belluno non avrebbe potuto occuparsi di un reclamo presentato in sede gerarchica.

Un tale motivo si dimostra destituito di ogni fondamento sol che si consideri che sotto l'impero della legge 20 marzo 1865, fu, è vero, ritenuto che spettasse ai prefetti di provvedere sui reclami degl'impiegati comunali contro il loro licenziamento; però i decreti prefettizi sui reclami medesimi non rivestivano il carattere di semplici atti o provvedimenti amministrativi ma costituivano vere e proprie pronunzie in materia giurisdizionale. È quindi erroneo il dire che siffatti ricorsi erano presentati ai prefetti in via gerarchica, com'è erroneo l'affermare che il segretario Da Re abbia prodotto il suo reclamo alla G. P. A. in sede gerarchica.

Con la pubblicazione della nuova legge comunale e provinciale cessò la giurisdizione dei prefetti nella speciale materia dei ricorsi per il licenziamento dei segretari comunali e ne fu investita la G. P. A.

Risultando dagli atti che il segretario Da Re a dì 17 luglio 1892 inoltrava il suo ricorso al Prefetto *per la G.*

---

analogia si estendevano a disciplinare, in assenza di altre norme, il procedimento dei ricorsi dei segretari comunali. Se ciò non si ammettesse, resterebbero senza norme molte fasi del procedimento che negli articoli 19 e seg. del regolamento com. e prov. non sono regolate.

P. A. è evidente che egli produceva un reclamo non già in via gerarchica, ma in sede giurisdizionale, secondo le norme stabilite negli articoli 12 della vigente legge comunale e 21, 22, 23 e 24 del relativo regolamento.

Attesochè i motivi 2°, 3°, 4°, e 5° del ricorso si possono riassumere in un solo, cioè che con la impugnata decisione si sono violate le disposizioni della legge 1° maggio 1890 e del relativo regolamento 4 giugno 1891.

Ora, a dimostrare che queste eccezioni pregiudiziali opposte dal Comune non hanno alcun fondamento, basterà osservare che in tema di segretari comunali debbonsi ritenere tuttora vigenti le disposizioni della legge com. e prov. e del regolamento per la esecuzione della medesima.

La legge com. e prov. dopo di aver provveduto alla composizione della G. P. A. (art. 10), nell'art. 12 stabilisce, che contro le deliberazioni di licenziamento dei segretari comunali si possa ricorrere alla G. P. A. e da questa al Consiglio di Stato. Il regolamento 10 giugno 1889 negli articoli 21, 22, 23 e 24 fissa le norme che debbono seguirsi nei procedimenti dinanzi alla G. P. A. composta a norma dell'art. 10 della legge.

Per effetto di queste disposizioni un segretario comunale può ricorrere alla G. P. A. e da questa al Consiglio di Stato con modi e in termini diversi e più estesi; i quali senza una espressa disposizione non hanno potuto essere derogati dalla posteriore legge sulla giustizia amministrativa e dal relativo regolamento.

Non v'ha dubbio che con la legge 1° maggio 1890 e col regolamento 4 giugno 1891 si stabilì un sistema più completo e più perfetto di procedimento contenzioso, ma siffatto sistema non potrebbe applicarsi alle materie attribuite da altre leggi alla giurisdizione contenziosa della G. P. A., se non in tutto ciò che dalle leggi precedenti non fu preveduto e in quanto si trovi in armonia con le speciali disposizioni delle leggi medesime.

Quando si consideri che per effetto della legge com. e prov. la G. P. A. chiamata a decidere sui ricorsi pel licenziamento dei segretari comunali è composta diversamente da quella che decide sui ricorsi di cui all'articolo 1° della legge 1° maggio 1890; quando si rifletta che diverse sono le formalità che debbono seguirsi nei due procedimenti; quando in fine si ponga mente che non avendo l'art. 12

della legge comunale stabilito un termine speciale per ricorrere alla IV Sezione, i segretari comunali possono ricorrervi osservando i termini stabiliti dalla legge organica sul Consiglio di Stato e che i loro ricorsi non sono circoscritti ai soli motivi d'illegittimità, si vede chiaramente che le disposizioni della legge sulla giustizia amministrativa e del relativo regolamento nel caso speciale dei ricorsi dei segretari comunali non sono in armonia con le categoriche disposizioni dell'ultimo alinea dell'art. 12 della legge 10 febbraio 1889.

Attesochè, dopo quanto finora si è detto, resta solo ad esaminare se con la impugnata decisione la G. P. A. di Belluno abbia violato le disposizioni della legge com. e prov. e del relativo regolamento.

Prescindendo dalla espressione poco esatta adoperata dalla Giunta quando affermò che il ricorso Da Re era presentato in *sede gerarchica*, è indubitato che per l'art. 21 del regolamento 10 giugno 1889 la G. P. A. allorchè un ricorso che le viene presentato riguarda l'interesse diretto di terzi deve ordinarne la notificazione agli interessati.

La G. P. A. di Belluno avrebbe dovuto perciò notificare al Comune di Farra d'Alpago il ricorso 17 luglio 1892; invece la notifica fu fatta dal Prefetto senza che la Giunta l'avesse ordinata.

Tutto ciò costituisce, è vero, una irregolarità, un vizio di forma, il quale però fu sanato dal fatto stesso del Comune.

Il Prefetto non si limitò a dare una semplice notizia del ricorso, ma lo trasmise originalmente al Comune, e il Consiglio comunale, dopo di averlo preso in esame, nella tornata del 7 agosto 1892 confermò la precedente deliberazione senza parlare della non avvenuta regolare notificazione. Ora non si sa intendere come il Comune stesso possa opporre siffatta nullità di forma disconoscendo il proprio operato. In ogni modo si può riconoscere nella comunicazione data dal Prefetto una irregolare notificazione, non quella assoluta mancanza di notifica a cui soltanto si potrebbe infliggere la pena della decadenza.

Rispetto poi alle eccezioni che riguardano la mancata notifica al Comune dell'ordinanza con la quale la G. P. A. dispose ed incominciò la inchiesta e l'omessa notizia del giorno in cui la Giunta stessa avrebbe discusso il reclamo,

è da osservare che l'art. 22 del regolamento 10 giugno 1889 è così concepito: « La Giunta prende le sue decisioni in base agli atti prodotti. Essa *può*, quando lo crede utile, invitare tutte le parti interessate a comparire personalmente, o per mezzo di rappresentanti legali, per ottenere schiarimenti e ragguagli circa i fatti relativi di sua competenza, ecc. ecc. ».

Ora è evidente che se la Giunta provinciale lo avesse creduto, avrebbe potuto invitare il Comune a difendersi; ma essa non aveva altro obbligo che di prendere la sua decisione in base agli atti prodotti, ed avendo ciò fatto, il suo operato non può essere menomamente censurato.

Da ultimo mal si appone il Comune ricorrente quando rimprovera la G. P. A. « di non aver seguita la via del contenzioso, sibbene quella dell'autorità tutoria e della sede gerarchica » perchè le attribuzioni conferite dalla legge com. e prov. alle Giunte provinciali in tema di segretari comunali non sono semplicemente amministrative, ma sono vere e proprie attribuzioni giurisdizionali; sicchè le Giunte provinciali decidono sempre in sede contenziosa anche quando seguono le norme tracciate dalla legge comunale e dal relativo regolamento.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 giugno 1893, n. 226).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Istituto Muzi Betti (avv. Franchini) — G. P. A. ed Intendenza di finanza di Perugia (avv. erar. Avet).

Opere pie — Quando siano tenute al concorso delle spese per gl'inabili al lavoro — Opere di generica beneficenza e di comune utilità — Annullamento di atti amministrativi, con riserva di ulteriori indagini e provvedimenti.

L'art. 81 della legge di P. S., nel disporre il ricovero ed il mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro nelle case di mendicità, chiama a contribuire alla relativa spesa le opere elemosiniere del rispettivo Comune e le altre opere pie quivi esistenti solo, in quanto le rendite di tali enti non siano destinate a scopo di speciale beneficenza (1).

---

(1) Con che evidentemente, come su questo punto la Sezione ha osservato, la legge mentre da una parte costituisce di tale ufficio di pub-

Non si può quindi considerare come un ente, le cui rendite fossero destinate ad opere di generica beneficenza, e come tale principalmenle obbligato al mantenimento degli inabili al lavoro del Comune, un Istituto gli scopi del quale consistono: 1° nel provvedere al mantenimento e all'educazione di fanciulli di ambo i sessi privi di ogni mezzo di sussistenza e abbandonati a sè stessi; 2° nel fornire l'alloggio, il lume e il fuoco per la notte a vecchi invalidi; 3° nel distribuire a Pasqua e Natale di ogni anno un'elemosina di pane ai poveri della città (1).

Risultando però dal regolamento organico dell'Istituto, che esso contribuisce pure ad altre spese di comune utilità, *senza che per altro si abbiano positivi elementi, per giudicare se realmente trattisi di rendite non desti-*

---

blica assistenza e di tal rimedio contro l'accattonaggio una causa preferibile ad ogni altra erogazione in opere di carità quando senza alcuna previa determinazione ne sia lasciata la scelta al criterio prudente degli amministratori, vuole da altra parte affatto rispettate e salve le rendite che fossero invece destinate a forme specifiche di beneficenza e a fini già obbligatoriamente stabiliti dalle tavole di fondazione e dagli statuti. E un tale concetto trova la più chiara conferma ed il maggiore svolgimento nelle disposizioni del decreto legislativo del 19 novembre 1889 e specialmente in quelle degli art. 17 e 18, che in primo luogo imputano al mantenimento de' mendici tutte le rendite degli enti indirizzati genericamente a sussidiare con danaro, vitto ed alloggio i poveri ed in secondo luogo chiamano proporzionalmente a contribuirvi tutte le altre opere pie nei limiti delle loro rendite non destinate a scopo di speciale beneficenza o a spese obbligatorie per le tavole di fondazione (oltre a quelle che vi potrebbero essere invertite a' sensi della legge sulle istituzioni di beneficenza del 17 luglio 1890 con l'osservanza però delle forme da essa prescritte).

(1) In proposito la Sezione ha considerato che non gioverebbe l'opporre che l'Istituto Muzi Betti pel secondo degli accennati suoi scopi costituisca un istituto equivalente ad una casa di mendicità e come tale sia in via principale e diretta obbligato al mantenimento degl'indigenti del Comune, inabili al lavoro. Basta invece considerare che pel proprio regolamento l'Istituto Muzi Betti deve, tra l'altro, provvedere al solo alloggio notturno, fuoco e lume per gl'invalidi, ma non al mantenimento che questi debbono procurarsi da sè, rivolgendosi ad altre istituzioni di carità; e se nel ricorso l'Istituto ebbe già ad affermare che esso dopo l'istituzione del locale mendicicomio aveva creduto di adempiere a tale parte del proprio compito mercè il contributo di L. 250 annue, dalla produzione degli atti richiesti con la decisione interlocutoria di questa Sezione è rimasto chiarito che tale concorso non è dato che sotto forma di cessione di un fabbricato alla detta casa di mendicità, come equivalente appunto dell'obbligo dell'alloggio notturno, cui l'Istituto ricorrente non provvede più da sè stesso.

Onde l'obbligo dell'Istituto Muzi Betti resta sempre per tale parte una forma specifica singolare di beneficenza, da non confondersi con quella più ampia del ricovero e mantenimento degl'inabili al lavoro.

nate a scopo di speciale beneficenza, ovvero di contributo a favore di altre determinate e specifiche opere di carità, così nel dubbio che l'Istituto medesimo adempiuto al diretto suo scopo, disponga di altre rendite non destinate a fini di speciale beneficenza e possa almeno in parte essere tenuto al concorso delle spese per gl'inabili al lavoro, a tenore dell'art. 18 del decreto legislativo 19 novembre 1889, per questa parte non si può che far salvo ogni esame ed ogni ulteriore provvedimento dell'autorità amministrativa.

La posizione non cangia di fronte alla proposta indagine sulla esistenza o meno di avanzi ne' bilanci consuntivi dell'Istituto ricorrente da poter esser devoluti alla spesa di cui si tratta (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 260).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Torino di Sangro (avv. Sansonetti e Priori) — Ministero dell'Interno e De Martinis (avv. Summonte).

Obbietto di competenza amministrativa — Cognizione giudiziaria — Quistione di competenza giudiziaria — Apprezzamenti e provvedimenti amministrativi — Diversità di fini, di forme e di effetti delle due competenze — Quistioni di diritto civile — Sussistenza del debito — Prescrizione — Presunzione — Stanziamento di ufficio nei bilanci comunali.

È un errore il credere che quando un obbietto rientra nella sfera amministrativa non possa più formare materia di cognizione giudiziaria, o viceversa che una questione posta sotto la competenza giudiziaria non possa dar luogo per ciò ad apprezzamenti e provvedimenti amministrativi.

---

(1) La Sezione provvedendo sul ricorso dell'amministrazione dello Istituto Muzi Betti in Città di Castello, ha annullato la decisione della G. P. A. di Perugia del 27 ottobre 1892, con cui fu respinto il reclamo dell'Istituto ricorrente contro l'ordinanza dell'Intendenza di finanza di Perugia del 20 luglio stesso anno, che aveva posto a carico di esso il rimborso di L. 334 per mantenimento di due indigenti inabili al lavoro, e in riparazione della decisione stessa ha annullato altresì l'ordinanza anzidetta dell'Intendenza, facendo salvo circa il rimborso della spesa di cui si tratta ogni ulteriore provvedimento dell'autorità amministrativa, a' termini di legge.

Le due competenze non si escludono necessariamente, ma sono di frequente fra loro coordinate, esplicandosi con diversità di fini, di effetti e di forme rispetto ai medesimi obbietti (1).

---

(1) Esattissimi ci sembrano i principî di diritto proclamati nella 1ª parte di questa decisione. Ciascuna delle due autorità, la giudiziaria e l'amministrativa contenziosa, si aggira nella propria orbita, e nella sfera delle proprie attribuzioni con mezzi e fini diversi, però quello su cui abbiamo dei dubbî si è che i due poteri, sebbene distinti tra loro, hanno pure dei punti di contatto inevitabili, innegabili. E la decisione surriferita lo riconosce, e cita degli esempî in materia di contestazioni su debiti dei Comuni verso terzi, e di stanziamento delle somme relative nei bilanci comunali. Ed un esempio palpabile ce l'offre la stessa decisione. Il riconoscimento di un debito a carico del Comune, e lo stanziamento di ufficio della relativa somma in bilancio, riconosciuto in una decisione amministrativa, non preclude la via allo esperimento dell'azione giudiziaria, che per lo stesso oggetto il Comune potrà sempre far valere dinanzi ai magistrati ordinarî. E con diversa soluzione del punto controverso, aggiungiamo ancora. La IV Sezione seguendo in questa decisione la massima di giurisprudenza amministrativa già adottata in altri rincontri ritiene, che la prestazione ultratrentennale di una somma per spese di culto fa sorgere la presunzione, che la prestazione derivi da un titolo smarrito o irreperibile, presunzione che basta a legittimare agli effetti amministrativi la obbligatorietà della spesa, salva ed impregiudicata la questione medesima innanzi al potere giudiziario, non ostante la decisione della IV Sezione.

Il potere giudiziario in questo caso non si dirà certo vincolato dalla decisione del Supremo tribunale amministrativo, sicchè sarà impedito dal procedere e pronunziare. Il contatto è avvenuto, non solo, ma i magistrati giudicheranno la stessa questione già dalla IV Sezione giudicata.

E i tribunali, noi crediamo, non potranno seguire la massima prevalente presso il Consiglio di Stato. Per diritto comune il possesso per più di trent'anni non ingenera presunzione della esistenza di un titolo smarrito o irreperibile, presunzione che possa valere come fonte di obbligazione. Per diritto comune *la prescrizione è un mezzo con cui col decorso del tempo e sotto condizioni determinate, taluno acquista un diritto:* art. 2105 C. C. Non già che la prescrizione dei 30 anni ingenera la presunzione, che un titolo di credito esisteva, ed or più non si conosce, nè si ritrovi; no, la prescrizione si avvera anche quando si ha la certezza, che mai titolo alcuno non ha esistito. La prescrizione supplisce appunto alla mancanza del titolo. Il predone che non ha, nè può aver titolo, prescrive col possesso di 30 anni

Ora, eliminata la presunzione della esistenza di un titolo antico, ed ammessa soltanto la trentennale come fonte di obbligazione, il magistrato civile sarà chiamato naturalmente ad esaminare la questione: Può avvenire la prescrizione a carico di un Comune in riguardo a spese stanziate in bilancio? O meglio, lo stanziamento di una spesa in bilancio per oltre trent'anni obbliga il Comune in modo, che non si può in seguito esimere? Questa importante e delicata questione di diritto amministrativo avremmo desiderato che nella sua competenza la IV Sezione avesse esaminata e decisa. Col ricorrere invece, come ha fatto, ad una presunzione *juris tantum*, lasciando salva ed impregiudicata la quistione di diritto a decidersi dal magistrato civile, può avvenire che questo andasse in opposta sentenza, alla quale poi si dovrà uniformare l'autorità ammi-

Ogni questione di debito è quistione d'indole civile, che può dar luogo a controversia giudiziaria, ma ciò non significa non possa l'autorità amministrativa in sede tutoria apprezzare o meno la sussistenza del debito.

Con gli stanziamenti di ufficio nei bilanci comunali, che hanno carattere puramente amministrativo, non è preclusa la via all'azione giudiziaria, che i Comuni possono sempre sperimentare per la definitiva pronuncia del magistrato circa la sussistenza del debito, pronuncia alla quale l'autorità amministrativa dovrà sempre conformarsi in quanto riguarda il caso deciso.

Attesochè col primo mezzo si chiede l'annullamento del reale decreto 27 novembre 1891 perchè con esso l'autorità amministrativa avrebbe esorbitato dai limiti stabiliti alla sua azione, pretendendo di troncare *jure imperii* una quistione puramente patrimoniale, di vero diritto civile, e però di assoluta competenza dell'autorità giudiziaria, quale sarebbe la quistione sulla sussistenza o meno di un obbligo del Comune a sopportare le controverse spese di culto.

Ma una simile deduzione è fondata sopra un inesatto concetto dei limiti tra la competenza amministrativa e la giudiziaria. È un errore infatti il credere che l'una competenza escluda l'altra in guisa che quando un obbietto rientra nella sfera amministrativa non possa più formare materia di cognizione giudiziaria o viceversa che una quistione posta sotto la competenza giudiziaria non possa dar luogo per ciò ad apprezzamenti e provvedimenti amministrativi. Le due competenze non si escludono necessariamente, ma sono di frequente tra loro coordinate, esplicandosi con diversità di fini, di effetti e di forme rispetto ai medesimi obbietti, come accade appunto in materia di contestazioni su debiti dei Comuni verso terzi e di stanziamento delle somme relative nei bilanci comunali.

nistrativa. Può avvenire un inconveniente anche maggiore. Sollevata la quistione come sopra formulata, il magistrato civile di ufficio, o ad istanza della parte potrà, e non a torto, dichiararsi incompetente a risolvere una questione di puro diritto amministrativo. Ed allora sarà sempre la IV Sezione chiamata a risolverla. E dovendo o potendo un giorno o l'altro deciderla, non era miglior partito che l'avesse oggi decisa? Noi ripetiamo i nostri voti, che ogni qualvolta allo esame della IV Sezione si presenti una importante quistione di diritto amministrativo, anzichè procrastinarne la soluzione, l'affrontasse e la decidesse in modo assoluto e reciso — sarà tanto di guadagnato per la scienza e per la giustizia.

Certo, ogni questione di debito è quistione d'indole civile che può dar luogo a controversia giudiziaria, ma ciò non significa che non possa l'autorità amministrativa in sede tutoria apprezzare la sussistenza o meno del debito, poichè, se questa facoltà le fosse negata, essa non avrebbe modo di esercitare quella vigilanza sulla gestione finanziaria dei Comuni, che la legge com. e prov. espressamente le commette col combinato disposto degli art. 145, 170 e 172, di cui il primo enumera le spese obbligatorie comprendendovi i debiti esigibili, mentre il secondo ed il terzo fanno obbligo alla G. P. A. in via diretta e al Governo del Re in sede di ricorso di stanziare d'ufficio in bilancio le somme necessarie per le spese obbligatorie.

Con siffatti stanziamenti che hanno carattere puramente amministrativo e mirano allo scopo di assicurare il regolare andamento dei pubblici servizi, e l'adempimento degli impegni derivanti ai Comuni sia dalla legge, sia da altre fonti di obbligazione, non preclude affatto la via all'azione giudiziaria che i Comuni possono sempre sperimentare per la definitiva pronuncia del magistrato circa la sussistenza del debito, pronuncia la quale l'autorità amministrativa deve conformarsi in quanto riguarda il caso deciso. Appare chiaro quindi che il Governo con l'impugnato reale decreto agendo come autorità tutoria, salve sempre ed impregidicate le eventuali ragioni da farsi valere dal Comune in sede giudiziaria, non ha punto varcato i confini della sua competenza, nè ecceduto dai suoi poteri.

Attesochè per gl'identici argomenti non può esservi dubbio sulla competenza di questo collegio a conoscere della legalità del reale provvedimento, anche quando questa cognizione importi l'esame di quistioni d'indole civile, perocchè sarebbe irrazionale che fosse negato al supremo magistrato amministrativo ciò che è consentito alle G. P. A. e al Governo del Re. La procedura amministrativa in questa materia viene appunto ad integrarsi e ad esaurirsi colla decisione della IV Sezione che non è produttiva neppure essa di effetti civili, bensì unicamente di effetti amministrativi, e quindi non invade punto il campo riservato all'autorità giudiziaria.

Attesochè, venendo al merito, il reale decreto fu emanato su parere del Consiglio di Stato, Sezione Interna, col quale, in base ad un certificato prodotto dal De Martinis,

si ritenne assodato in fatto che dal 1820 al 1869 fu stanziato pel predicatore quaresimalista la somma di L. 127.50 e dal 1870 al 1873 quella di L. 30; che di più dal 1820 al 1863 era stanziata la somma di L. 255 per la celebrazione della festività di S. Pietro Martire e del Santo Legno della Croce, e che dal 1864 al 1875 la somma per tali feste fu ridotta tra le L. 170 e le L. 100.

Ora sebbene nella memoria a stampa il patrocinio del Comune ricorrente elevi tardivamente dei dubbi circa la forza probante dell'anzidetto certificato, il ricorso stesso non contesta punto i dati di fatto or ora riportati, anzi pienamente li accetta, di guisa che la Sezione non può prendere a base del suo giudizio dati diversi e però non ravvisa punto la necessità di una più ampia istruttoria della causa.

Attesochè il parere del Consiglio di Stato e il reale decreto si sono informati alla nota massima di giurisprudenza amministrativa, secondo cui la più che trentennaria corrisponsione di somme per spese di culto da parte del Comune alla parrocchia fa sorgere a favore di quest'ultima la presunzione che siffatta prestazione si fondi sopra l'esistenza di un titolo che non sia conosciuto o non sia reperibile, ma questa presunzione basta a legittimare il provvedimento con cui si rende obbligatoria la spesa agli effetti amministrativi, salva la definitiva ricognizione sulla sussistenza del titolo nella sede competente.

Attesochè il ricorso oppone in primo luogo che la sussistenza di un titolo appare esclusa dal fatto che l'erogazione delle spese di cui è controversia non diede mai luogo a rapporti diretti tra Comune e parroco, perchè il predicatore quaresimalista fu nominato sempre dal Consiglio comunale e le somme per le feste furono costantemente pagate non al parroco ma ad altre persone incaricate della loro celebrazione. Quindi non avrebbe potuto costituirsi alcun *vinculum juris* tra Comune e parroco e questi non avrebbe veste per chiedere la reintegrazione delle dette somme in bilancio.

Se non che un tale ragionamento confonde un elemento puramente estrinseco ed accidentale, cioè la modalità dell'erogazione, con la ragione giuridica su cui l'erogazione stessa devesi presumere fondata. Che il parroco non nominasse egli stesso il predicatore e che non avesse il maneggio

del denaro per le feste, non vale punto a mutare il carattere delle spese, che per la loro destinazione a scopi di culto debbono intendersi fatte a favore della parrocchia come l'ente che legittimamente rappresenta gl'interessi della Chiesa locale e gl'interessi religiosi della popolazione; ma, ciò posto, è evidente che il parroco *pro tempore*, rappresentante fisico dell'ente morale interessato, abbia veste per vendicarne i diritti.

Attesochè non è meglio fondato l'assunto del Comune ricorrente che le spese da esso sostenute ebbero sempre carattere facoltativo ossia di spontanea elargizione, il che escluderebbe che la parrocchia abbia mai potuto acquistare il possesso legittimo del diritto di esigerle. Ed infatti se è vero che la presunzione di titolo può sorgere solo di fronte ad un possesso che abbia tutti i caratteri di legittimità voluti dal Codice civile e se per l'art. 688 di esso Codice non si acquista il possesso legittimo in base ad atti meramente facoltativi o di semplice tolleranza, conviene però che la natura facoltativa della prestazione che si vorrebbe improduttiva del *jus possessionis* a favore dell'apparente creditore, sia chiaramente dimostrabile e venga provata da chi la allega per trarne conseguenze giuridiche a proprio vantaggio; nè bastano all'uopo semplici affermazioni, come nella specie quelle del Comune ricorrente, ma occorrono allegazioni concrete e positive, come ad esempio deliberazioni della rappresentanza comunale le quali esplicitamente dimostrino che la erogazione si fa *nullo jure cogente* o titoli contrari alle pretese della parrocchia o fatti o circostanze di altro genere che non lascino dubbio intorno alla spontoneità della spesa. Che, se si venisse in sentenza contraria, non potrebbe mai ammettersi a favore delle parrocchie nè possesso legittimo nè presunzione di titolo neppure trattandosi di prestazioni corrisposte da tempo immemorabile, il che significherebbe introdurre nelle disposizioni del diritto comune una eccezione del tutto arbitraria.

Attesochè non regge nemmeno l'altra deduzione, cioè che, supposto pure nella parrocchia il possesso del diritto di esigere fino alla data delle avvenute riduzioni negli stanziamenti, cioè fino all'anno 1870 per la spesa del predicatore e fino all'anno 1864 per quella delle due feste, nella mancanza di reclami contro tali riduzioni da parte dei parroci predecessori dell'attuale debbasi ravvisare una tacita ri-

nuncia al diritto della parrocchia quale avesse potuto fino allora possederlo e quindi non si possa computare un nuovo termine agli effetti della presunzione di titolo se non a partire dalla data delle riduzioni fino a quella delle definitive soppressioni (1873 e 1876), termine che per entrambe le prestazioni resta di molto inferiore al trentennio.

Ed invero, se si ammette, come è giusto ammettere, secondo le premesse considerazioni, che alla data delle avvenute riduzioni fosse già sorta la presunzione di titolo a favore della parrocchia, il solo fatto della poca diligenza dei parroci nel salvaguardarne gl'interessi, non può certo importare gli effetti di una tacita rinunzia. La presunzione, una volta sorta, riversava sul Comune l'onere di provare la non sussistenza del titolo e costituiva a favore della parrocchia un diritto quesito il quale coll'azione competente per farlo valere, non potrebbe a sua volta essersi estinto che col decorso di trent'anni; ma nella specie il trentennio dalla data delle riduzioni, non è spirato nè per l'una nè per l'altra spesa, onde non può contestarsi allo odierno resistente economo curato De Martinis la tempestività delle sue rivendicazioni.

Attesochè infine non può influire sulla risoluzione della controversia l'affermazione del Comune ricorrente che si potrà far fronte alle spese di cui trattasi con una porzione delle rendite della soppressa ricettizia, retrocesse per gli effetti della legge 15 agosto 1867 al Comune, perocchè, pur lasciando affatto impregiudicata la quistione se in vista dell'espresso disposto dell'art. 2, capoverso 4°, della legge citata sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico, possano le rendite delle soppresse ricettizie applicarsi ad usi diversi da quelli ivi specificatamente contemplati; cioè la dotazione delle fabbricerie parrocchiali e la costituzione del supplemento di assegno ai parroci di cui è parola al n. 4 dell'art. 28 della legge 7 luglio 1866, è fuor di dubbio ad ogni modo che nell'odierno giudizio non si tratta già di vedere con quali fondi potrà il Comune sopperire alle controverse spese di culto, ma bensì unicamente se sussista o meno l' obbligo del Comune a provvedervi.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 marzo 1893, n. 127).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Speciale ed altri (avv. Pagano e Scibona Batolo) — G. P. A. di Palermo e Todaro ed altri (avv. Scelsi).

Elezioni amministrative — Ricorso al Consiglio comunale — A chi deve essere notificato — Consiglieri interessati nelle elezioni — Se possono prender parte alle relative deliberazioni — Schede suggellate — Facoltà della Sezione IV — Piegatura delle schede — Segni di riconoscimento.

Per la costante e pacifica giurisprudenza della Sezione IV, la parte a cui si deve notificare il ricorso, a norma dell'art. 90 della legge comunale e provinciale, è quella che ha interesse attuale a sostenere la efficacia e validità dell'atto contro cui si ricorre, avendo essa solamente la facoltà di presentare nel termine di 10 giorni le sue risposte e le sue controdeduzioni (1).

Non è fondata la denunziata violazione dell'art. 249 della legge comunale e provinciale, per essersi dalla G. P. A. ritenuto che alle deliberazioni che si riferiscono alle regolarità delle operazioni elettorali possano prender parte i consiglieri interessati alle elezioni medesime (2).

---

(1) Nella fattispecie, come la Sezione ha considerato, essendosi prodotto reclamo contro la proclamazione a consiglieri comunali dei signori Speciale, Furia e Licciardi, a costoro soltanto dovevasi obbligatoriamente notificare il ricorso e non già a quei candidati che probabilmente potevano surrogarli, i quali, al momento della produzione del reclamo, non avevano altro interesse se non quello che hanno tutti gli elettori a ricorrere contro le operazioni elettorali. Nè vale il dire che nel caso concreto non si domandava soltanto la esclusione degli eletti, ma altresì la proclamazione di coloro che dopo gli eletti avendo ottenuto il maggior numero di voti avevano perciò interesse a conoscere che si era presentato un reclamo. La notificazione a questi ultimi, oltrechè non necessaria, sarebbe stata inutile e superflua perchè il loro interesse essendo conforme a quello del ricorrente, essi al più avrebbero potuto associarsi al ricorso, non già contraddirlo.

(2) Con ciò la G. P. A., come ha osservato la Sezione, non fece che interpetrare la legge, in piena conformità con la giurisprudenza del Consiglio di Stato in via consultiva. Invero dal contesto e dallo spirito del citato articolo 249 si desume che il legislatore vietando ai consiglieri di prender parte a deliberazioni riguardanti il proprio interesse o quello dei loro congiunti od affini sino al 4° grado civile, intese parlare di un interesse diretto, personale ed esclusivo. Ora le deliberazioni che si riferiscono alle operazioni elettorali quasi sempre si risolvono in un giudizio obbiettivo ed impersonale sulle regolarità delle operazioni medesime.

In applicazione degli articoli 82 e 90 della legge comunale e provinciale, la Sezione IV per risolvere i reclami ad essa prodotti ha facoltà di aprire la busta suggellata delle schede, procedere a nuovo scrutinio, benchè nessuna protesta e contestazione sia, a riguardo, stata sollevata avanti il seggio, e sia proposta per la prima volta nel ricorso (1).

Il paragrafo ultimo dell'art. 44 del regolamento 10 giugno 1889, n. 6107, non è in contraddizione cogli anzidetti articoli 82 e 90 di legge.

Non è censurabile l'apprezzamento della G. P. A. la quale ritenne essere segni di riconoscimento le piegature triangolari e quadrangolari in 52 schede e le dichiarò nulle ai sensi degli articoli 74 e 81 della medesima legge (2).

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 233).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Battendieri (avv. Lanza e Conflenti) — Consiglio e Deputazione provinciale di Cosenza e Selvaggi.

Nullità di schede — Segni di riconoscimento — Aggiunzione di altro nome — Validità della elezione.

Sebbene giusta il n. 1 dell'art. 81 della legge com. e prov. sono nulle le schede, nelle quali l'elettore si è fatto conoscere; *e quindi l'ultronea aggiunzione di un nome nella scheda possa talora essere fatta a scopo di ricono-*

Quando si provasse un tal giudizio evidentemente inspirato da sentimenti di parzialità, la deliberazione potrebb'essere passibile di censura; ma quando, come nella fattispecie, un Consiglio comunale riconosce che alcune schede debbono essere annullate perchè affette da segni di riconoscimento, non si può dire che i consiglieri, che hanno ciò riconosciuto, abbiano preso parte ad una deliberazione riguardante il loro privato interesse, quantunque gli effetti del loro voto ricadano necessariamente sulle loro persone, o su quelle de' loro congiunti ed affini sino al 4° grado civile.

(1) Giurisprudenza costante.

(2) In proposito la Sezione ha osservato, che non essendo provato, come i ricorrenti lasciano supporre, che le piegature furono fatte dopo che l'ufficio elettorale aveva senza alcuna protesta proclamato l'esito della votazione, che ciò sia realmente avvenuto, e non risultando dagli atti che il sospetto dei ricorrenti abbia un serio fondamento, non resta che il convincimento di fatto formatosi prima dal Consiglio comunale e poscia dalla G. P. A.

scimento, pure in base ad apprezzamenti sopra mere circostanze di fatto può in un caso speciale ritenersi che il secondo nome non rappresenti un segno di riconoscimento, e debba applicarsi l'ultimo comma del citato art. 81, il quale stabilisce di doversi avere come non scritti gli ultimi nomi eccedenti il numero dei consiglieri da eleggersi.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 239).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Catinella (avv. Gianoletti e Rivaroli) — Prefetto di Catania, Comune di Randazzo (avv. Basile), Vagliasindi (avv. Riccio, Caroselli e Taveggi) e Ministero delle Finanze (avv. gen. erar. sost. Ricotti).

Nomina di esattore — Pubblicazione e comunicazione del decreto — Effetti giuridici.

Un decreto di nomina di esattore, non è un atto puramente interno d'ufficio, e non può considerarsi giuridicamente perfetto e produttivo di effetti a riguardo dei concorrenti in generale e di colui che vien nominato in particolare, finchè non sia reso di pubblica ragione e comunicato almeno nei modi legali tanto al Comune, quanto all'esattore nominato.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 180).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Actis Giorgetto Pietro e soci (avv. Badini-Confalonieri) — G. P. A di Torino e Actis Antonio (avv. Frola).

Contemporaneità delle elezioni comunali e provinciali — Scambio di schede dall'una all'altra urna — Correzione dell'errore materiale — Facoltà devoluta all'ufficio elettorale.

Quando si procede contemporaneamente alle elezioni comunali e provinciali non è permesso lo scambio delle schede dall'urna dei consiglieri comunali a quella dei consiglieri provinciali e viceversa.

Nondimeno la IV Sezione ha già altra volta ritenuto che ove lo scambio avvenga per semplice ed evidente errore materiale, la correzione dell'errore medesimo fatta dall'ufficio elettorale, alla presenza degli elettori e senza

alcuna contestazione, non porti necessariamente all'annullamento delle schede che per sbaglio dal Presidente dell'ufficio furono deposte in urna non propria.

La nullità delle schede per il semplice scambio delle urne non essendo dalla legge comminata, non può risultare se non da speciali circostanze, il cui apprezzamento deve essere lasciato all'autorità chiamata ad esaminare la regolarità delle operazioni elettorali.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 giugno 1893, n. 218).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Spadari (avv. Punea e Capocelli) — Prefetto di Reggio Calabria.

Conferimento di esattoria su terna — Fissazione di un termine — Produzione di domande.

Non è vietata da alcuna disposizione di legge l'apposizione di un termine per la produzione delle domande nei concorsi alle esattorie da conferirsi per terna ed essendo anzi ovvio ed insito il bisogno di una siffatta limitazione in questa come in ogni altra specie di concorso, non solo per garanzia degli aspiranti, ma anche per la necessità di determinare con certezza in un dato momento di tempo e senza eventualità di ulteriori variazioni di tutti gli elementi sui quali l'amministrazione deve portare i suoi apprezzamenti e fare la scelta che le compete.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 236).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Comune di Locorotondo (avv. Salandra e Achille) — G. P. A. di Bari e Salamina (avv. Manna).

Autorizzazione a stare in giudizio — Atto compiuto dalla Giunta municipale — Art. 1 n. 12 della legge 1° maggio 1890 — Concetto degl'impiegati a senso di tale articolo — Se compreso il messo comunale — Motivazione della decisione della G. P. A. — Eccezione d'incompetenza sollevata tardivamente — Impiegato nominato ad anno — Disdetta — Termine — Corrisponsione di due mesi di stipendio.

La Giunta municipale ha qualità per autorizzare il Sindaco a ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato per sostenere gli atti che la legge commette alla Giunta

stessa, senza che perciò sia necessaria anche l'autorizzazione del Consiglio comunale.

Per l'art. 1, n. 12, della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, la Giunta municipale ha competenza di giudicare i reclami per licenziamento degl'impiegati comunali; ma in tale categoria non debbono comprendersi solamente quelli che per l'art. 111, n. 2, della legge com. e prov. ripetono la loro nomina dal Consiglio, piuttosto che dalla Giunta municipale, ma deve aversi riguardo alla natura intrinseca delle incombenze che a colui che si grava del licenziamento erano affidate; e quindi, trattandosi di persone comprese nell'ampia categoria dei serventi comunali, *sarà mestieri di esaminare caso per caso se possa ad esse competere o meno l'esercizio del rimedio giurisdizionale accordato dal ricordato art. 1, n. 12* (1).

Il messo comunale è compreso tra coloro a cui il citato art. 1, n. 12, consente il ricorso alla G. P. A. contro il loro licenziamento (2).

(1-2) Sentiamo il dovere di osservare che non ci sembra conforme al pensiero del legislatore, ed incerta e pericolosa nei suoi effetti l'interpretazione data in questa decisione al n. 12 dell'art. 1° della legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa. Credere che il diritto di gravame sia dato da quell'articolo non con una formola netta generica; che esso involva una distinzione; e che per la sua applicazione importi la necessità di un esame da farsi caso per caso sulla natura delle funzioni di ciascuna categoria di serventi comunali, per indurne nel giudice la *convinzione* che tali funzioni siano di tale importanza da meritare la garenzia della giurisdizione protettrice, è cosa che rende incerti i diritti e le competenze, ciò che nessun legislatore ha mai inteso di fare, nè potrebbe fare senza esporsi alla critica più severa. La determinazione delle giurisdizioni deve essere stabilita dalla legge, e non deve essere lasciata allo apprezzamento discretivo del giudice. Nè d'altra parte la dottrina professata dalla IV Sezione potrebbe dirsi completa, poichè la decisione dopo di avere enumerate alcune delle attribuzioni dei messi comunali, ha concluso per via d'induzione, affermando la sua convinzione che ad essi, pur essendo semplici *serventi,* spetta il diritto di ricorso come agl'impiegati comunali, senza indicare per quali caratteri giuridici queste funzioni si differenziassero da quelle di altre classi di servienti, per modo da fornire in altri casi il criterio per poter intendere a quali altre classi di serventi comunali la garenzia della giurisdizione possa ritenersi riconosciuta. Ci permettiamo di soggiungere che per tal modo le leggi di giurisdizione piuttosto che un beneficio sarebbero un danno sociale, poichè sarebbero infiniti i ricorsi introdotti alla ventura, l'ammissibilità dei quali dipenderebbe non già da un testo di legge, ma da un apprezzamento del giudice. La certezza del diritto giurisdizionale è d'immensa importanza non solo giuridica, ma anche politica. A noi pare, nella specie, che nella legge com. e prov., nel n. 2 dell'art. 111 la parola *impiegati* sia adoperata in senso limitativo, come contrapposto alla pa-

Non può occuparsi la G. P. A. di omessa motivazione sull'eccezione d'incompetenza sollevata dall'autorità di cui s'impugna il provvedimento, quando la comparsa con cui si propone tale eccezione sia stata prodotta dopo scorso il termine stabilito dall'art. 6 della legge 1° maggio 1890. Nè per la stessa ragione era il caso di sollevare tale eccezione di ufficio (1).

L'impiegato o servente comunale nominato all'anno deve ricevere la disdetta entro un congruo termine, prima della scadenza della ferma. Ma nessuna disposizione di legge stabilisce che questo termine sia di sei mesi. L'apprezzamento della congruità del termine varia da caso a caso, secondo la natura della prestazione, le condizioni dei luoghi, e la maggiore o minore facilità per il locatore di trovare altre occupazioni rispondenti alle sue attitudini.

A supplire al difetto di congruità nel termine della disdetta non basta che il Municipio siasi deliberato di dare al licenziato un bimestre di stipendio; ma ha luogo la ta-

---

rola *serventi*, adoperata nel n. 2 dell'art. 117, ma questa distinzione è limitata ai soli effetti delle competenze di nomina e di licenziamento, obbietto delle citate disposizioni. Invece al n. 12 dell'art. 1° della legge 1° maggio 1890 quella parola adoperata indeterminatamente e senza alcun contrapposto deve essere genericamente intesa ed abbraccia l'una e l'altra categoria, ad entrambe le quali vuolsi intendere consentita dalla legge la protezione del ricorso. Nè si potrebbe una distinzione usata dalla legge, in un caso, ad uno scopo determinato, estendere ad altri casi; tanto più che non solo nel linguaggio comune, ma anche in quello di alcune leggi speciali la parola *impiegati*, usata senza determinazione abbraccia tutte le varie classi di stipendiati dallo Stato, dal Ministro all'ultimo degli uscieri. Basta citare ad esempio l'art. 6 della legge 14 aprile 1864, n. 1731.

(1) Neppure possiamo far plauso all'ultima parte della presente massima. Il giudice non può tener conto di comparse o memorie presentate fuori termine. Ciò è esatto; ma ciò si riferisce a quelle eccezioni o difese che sono nell'interesse esclusivo delle parti; non già a quelle eccezioni che sono d'ordine pubblico e nell'interesse della legge, come è per eccellenza l'eccezione d'incompetenza per ragione di materia, la quale per tale sua natura può sollevarsi anche d'ufficio (art. 187, Proc. civ. e art. 40 del T. U. della legge sul Consiglio di Stato). Il primo dovere del magistrato chiamato a giudicare è quello di esaminare se esso abbia dalla legge la potestà d'impossessarsi della causa. E quindi, se troviamo giusto che, proposta tale eccezione in una comparsa tardiva, il magistrato giudicato non abbia il dovere di discutere la medesima nella sua decisione; non troviamo però plausibile l'asserzione della decisione annotata, che per la stessa ragione *non era il caso* di sollevare tale eccezione di ufficio; poichè se anche il Sindaco non avesse presentata comparsa alcuna, alla Giunta prov. incombeva sempre il dovere di esaminare di ufficio se la eccezione d'incompetenza potesse sollevarsi.

cita riconduzione per un altro periodo equivalente a quello pel quale originariamente il contratto fu concluso.

Attesochè occorre innanzi tutto esaminare la eccezione pregiudiziale elevata dal patrocinio del resistente Salamina alla pubblica udienza, la quale se fosse fondata, osterebbe all'ingresso del giudizio. Con questa eccezione si assumè che non avendo il Sindaco di Locorotondo esibita in atti una deliberazione di quel Consiglio comunale che lo autorizzasse ad interporre ricorso alla IV Sezione, ma soltanto una deliberazione a tal uopo presa dalla Giunta municipale, non sarebbe legittima la rappresentanza dell'Autorità comunale nel presente giudizio e si avrebbe quella incertezza assoluta sulle persone che, a termini dell'art. 13 del regolamento di procedura innanzi a questo Collegio rende nullo il ricorso. (1)

Attesochè se per l'art. 111, n. 5, della legge comunale e provinciale il Consiglio comunale delibera intorno alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio, e per l'art. 118, capoverso, le deliberazioni d'urgenza della Giunta debbono essere sottoposte al Consiglio nella sua prima adunanza, affine di ottenerne la ratifica, non è da dimenticarsi d'altro canto che la legge ha assegnato alle Giunte municipali una sfera di competenza propria, entro la quale esercitano delle attribuzioni speciali, nettamente distinte da quelle del Consiglio e non delegate, ma autonome, sicchè le Giunte non possono per siffatte attribuzioni considerarsi come subordinate all'Autorità superiore del Consiglio, bensì come rivestite di funzioni che ad esse derivano direttamente dalla legge. Una di queste funzioni, secondo l'art. 117, n. 2, è appunto quella di nominare e licenziare, sulla proposta del Sindaco, gl'inservienti del Comune.

Attesochè non possa dubitarsi che dando alla Giunta municipale questa facoltà il legislatore abbia inteso, nei limiti della competenza specifica assegnatale, conferirle pure l'altra di sostenere e difendere i proprii atti, anche senza espresso mandato del Consiglio, sia davanti alle Autorità superiori, sia davanti al magistrato amministrativo, senza

(1) Non ci riesce facilmente intelligibile questa frase della decisione sembrandoci che non siasi tenuta ben distinta la mancanza d'*identificazione* del ricorrente, che è l'ipotesi preveduta dall'art. 13 del regolamento di procedura, con la mancanza di *legittimazione* della persona del medesimo, dipendente dal difetto di autorizzazione a stare in giudizio.

pregiudizio delle speciali autorizzazioni richieste quando si tratti di azione giudiziaria.

Attesochè per queste considerazioni devesi ritenere sufficiente nella specie la deliberazione 26 febbraio 1893 della Giunta municipale di Locorotondo, a legittimare la rappresentanza dell'Autorità comunale nella persona del Sindaco, capo della Giunta, pel ricorso a questa IV Sezione, onde non può essere accolta la eccezione pregiudiziale sopra riferita.

Attesochè il ricorso col primo mezzo deduce che la G. P. A. di Bari era assolutamente incompetente a conoscere del reclamo del Salamina, perchè l'art. 1, n. 12 della legge 1 maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa le attribuisce competenza sopra i ricorsi in caso di licenziamento degli *impiegati* comunali e provinciali, se non che i *servienti* non rientrerebbero nella categoria degl'impiegati, ma farebbero parte del *personale di servizio*. Ora, volendo anche ammettere la distinzione dottrinale tra *impiegati e personale di servizio*, in quanto gl'impiegati non sono semplici mandatarî o locatarî d'opera, ma si trovano coll'ente a cui prestano servizio in un rapporto speciale di diritto pubblico che si rivela nella stabilità e precipuamente nella qualità delle loro incombenze e funzioni ritraenti in maggiore o minor grado a seconda dei casi, dell'Autorità pubblica dell'ente medesimo, laddove il personale di servizio, anche se retribuito a stipendio fisso e godente di una stabilità relativa non presta l'opera sua che per l'esecuzione materiale degli ordini che riceve, senza che in ciò possa ravvisarsi l'esercizio di una funzione, di una carica o di un ufficio nel senso proprio di queste parole; non ne viene per altro che questa distinzione dottrinale coincida esattamente con quella posta dalla legge comunale e provinciale fra impiegati e servienti agli effetti della nomina e del licenziamento, poichè con essa la legge ha inteso dividere le persone che prestano servizio ai Comuni in due categorie secondo il criterio della diversa importanza delle incombenze loro affidate, non secondo il criterio della natura intrinseca e giuridica di tali incombenze, sicchè il concetto di *servienti*, a mente della legge comunale e provinciale, è più ampio e comprensivo di quello che secondo l'accennata distinzione dottrinale vuolsi esprimere colle parole: *personale di servizio*, potendo tra le persone di cui la nomina e il

licenziamento è affidato alla Giunta esservene di quelle che pur coprendo posti di secondaria e limitata importanza hanno tuttavia incombenze determinate nelle quali si esplica in qualche modo il carattere di una funzione o Autorità pubblica, tanto che costoro possono considerarsi piuttosto come impiegati che come semplici locatarî di opera.

Attesochè secondo queste premesse, mettendo in relazione il disposto degli articoli 111, n. 2, della legge comunele e provinciale coll'art. 1, n. 12, sulla Giustizia amministrativa, è chiaro che il diritto di ricorso alla G. P. A. in caso di licenziamento non può nè deve farsi dipendere dal criterio estrinseco della nomina fatta dal Consiglio piuttosto che dalla Giunta municipale, ma solo dalla natura intrinseca delle incombenze che a colui che si grava del licenziamento erano affidate; e quindi, trattandosi di persone comprese nell'ampia categoria dei serventi comunali, sarà mestieri esaminare caso per caso se possa ad esse competere o meno l'esercizio del rimedio giurisdizionale accordato dal ricordato art. 1, n. 12.

Attesochè nella specie l'odierno resistente Luigi Salamina copriva il posto di serviente comunale nel senso stretto o specifico della parola, cioè di messo comunale del municipio di Locorotondo. Ora i servienti o messi comunali tra altre incombenze hanno quella di pubblicare all' albo pretorio le leggi e gli atti del Governo, le deliberazioni comunali, i manifesti, avvisi ed altre provvidenze, e di farne la relazione legale di pubblicazione che ha pubblica fede, di recare gli avvisi necessari per la convocazione dei Consigli, di fare tutti i precetti occorrenti nel territorio del Comune per la leva militare, per gli alloggi e via dicendo. Di più, a termini dell'art. 173 del R. Decreto 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario presso i conciliatori fanno ufficio di usciere gl' inservienti comunali, e vi compiono tutte le attribuzioni demandate agli uscieri sia dall'organo giudiziario, sia dal Codice di procedura civile. Così pure secondo il regolamento di procedura innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato del 17 ottobre 1889, articoli 3 e 7, e secondo il regolamento 7 giugno 1891 per l'ordinamento della Giustizia amministrativa, articoli 6 e 10, le notificazioni sia dei provvedimenti amministrativi, sia dei ricorsi contenziosi contro tali provvedimenti possono essere

fatte tanto per mezzo di usciere giudiziario, qnanto per mezzo di messo comunale.

Attesochè basta l'accenno di queste varie incombenze affidate al messo comunale in virtù d'espresse condizioni di legge per togliere qualsiasi dubbio intorno all' indole del suo ufficio e per indurre la convinzione che al messo comunale sia estensibile la guarentigia sanzionata dall'articolo 1, n. 12, della legge sulla Giustizia amministrativa. E quindi deve respingersi il primo mezzo del ricorso, dichiarando che era competente la G. P. A. di Bari di conoscere del ricorso del Salamina.

Attesochè non è meglio fondato il secondo mezzo con cui si deduce la nullità dell' impugnata decisione della G. P. A. per difetto della motivazione prescritta dagli articoli 16 della legge 1° maggio 1890 e 48 del regolamento di procedura 4 giugno 1891 e ciò per non avere la Giunta in alcun modo ragionato o deliberato sopra la eccezione d' incompetenza proposta nella sua comparsa scritta dal Sindaco di Locorotondo. Ed invero meriterebbe accoglimento questo mezzo sol quando l'eccezione d'incompetenza fosse stata elevata innanzi alla G. P. A. in termine utile. Ma così non avvenne. Dalla decisione della G. P. A. si rileva che il ricorso di Salamina innanzi alla Giunta medesima fu notificato al Sindaco di Locorotondo il 6 luglio 1892. Non appare dalla decisione in qual giorno fu fatto il deposito del ricorso nella Segreteria della Giunta, ma siccome il ricorso dicesi prodotto nei modi e nei termini di legge e siccome l'art. 5 della legge sulla Giustizia amministrativa dispone che « il ricorso colla prova dell'eseguita notificazione ecc. ecc. deve essere depositato entro i 10 giorni dalla notifica » così è chiaro che il ricorso del Salamina può essere stato depositato prima, ma certo non più tardi del 16 giugno 1892. Ora, per quel che riguarda le difese dell'Autorità di cui s'impugnano i provvedimenti, l'art. 6 della legge medesima dispone che « entro 15 giorni successivi a quello assegnato pel deposito del ricorso, l'Autorità e le parti alle quali il ricorso fosse stato notificato possono presentare nella Segreteria della G. P. A. memorie, fare deduzioni sulla ammissibilità o sul merito, e produrre quei documenti che reputassero utili a sostegno del loro assunto ». Supposto quindi che il Salamina abbia depositato il suo ricorso anche nell' ultimo giorno del ter-

mine utile, cioè il 16 luglio 1892, il termine di 15 giorni per la presentazione delle controdeduzioni spirava il 31 dello stesso mese. Ma la memoria presentata dal Sindaco di Locorotondo, con cui si elevava l'eccezione d' incompentenza della G. P. A. porta la data del 7 settembre 1892, ed è quindi posteriore di oltre un mese alla scadenza del perentorio termine fissato dall'art. 6 citato. Si è perciò che la G. P. A. non era punto obbligata, come assume il ricorso, a pronunciare sulla eccezione proposta e quindi non può il suo silenzio interpretarsi come una violazione delle disposizioni della legge e del regolamento della procedura intorno alla motivazione delle decisioni. E d' altra parte non era il caso, per le cose più sopra dettate, di elevare tale eccezione d'ufficio.

Attesochè col terzo ed ultimo mezzo si denuncia la decisione della G. P. A. di Bari per eccesso di potere e violazione di legge, perchè, pur riconoscendo annua la ferma del Salamina, giudicò che la deliberazione 3 giugno 1892 della Giunta municipale di Locorotondo non potesse ritenersi valida agli effetti di un licenziamento per fine di ferma, e ciò perchè ritenne che secondo le norme di diritto e della giurisprudenza in materia di locazione d'opera, trattandosi di ferma ad anno, la preventiva disdetta dovrebbe essere di un termine uguale a quello della durata della nomina, o almeno di sei mesi, per impedire la tacita riconduzione, mentre nella specie la deliberazione di licenziamento presa il 3 giugno 1892, cioè soltanto 10 giorni prima della scadenza della ferma.

Attesochè, ritenendo che nella locazione d'opera ad anno la preventiva disdetta deve essere sempre di almeno 6 mesi per impedire la tacita riconduzione, la G. P. A. ha enunciata una massima che non ha fondamento in alcun dettame di legge. Ed invero secondo la prevalente giurisprudenza il conduttore deve dare disdetta al locatore d'opera in un termine congruo e sufficiente perchè quest' ultimo possa altrimenti provvedere al suo collocamento, ma l'apprezzamento della congruità del termine varia però da caso a caso secondo la natura delle prestazioni, la condizione dei luoghi, e la maggiore o minore facilità per il locatore di trovare altre occupazioni rispondenti alle sue attitudini. Epperò la motivazione dell'impugnato provvedimento deve essere per questa parte censurata.

Attesochè per altro l'errore su cui è caduta la G. P. A. col credere necessario un preavviso di 6 mesi non cambia la sostanza del motivo che la determinò ad accogliere il reclamo del Salamina, sostanza che consiste nell'aver ritenuta la incongruità del termine di disdetta. Ora non può dubitarsi che nella specie tale motivo fosse veramente fondato.

Attesochè in fatti non regge l'assunto del ricorso, cioè che avendo la Giunta municipale accordato al Salamina due mesi di salario oltre a quello corrente del giugno, sarebbe stato pienamente soddisfatto il voto della legge di dar modo al locatore licenziato di trovare altrove un collocamento, perocchè come fu anche eccepito dall'avvocato del Salamina alla pubblica udienza, fa d'uopo distinguere tra il termine congruo che impedisce la tacita riconduzione e tra il pagamento di mensili oltre alla scadenza della ferma. Il preavviso tempestivamente dato scioglie legittimamente il contratto, laddove il pagamento di mensili oltre la scadenza della ferma, quando sia stato omesso un preavviso in tempo conveniente, non può considerarsi che come risarcimento di danni per inadempienza del contratto. Senonchè la parte adempiente non è obbligata ad accettare un siffatto risarcimento e può invece pretendere, in forza della tacita riconduzione, di continuare nel rapporto contrattuale per un nuovo periodo uguale a quello pel quale originariamente il contratto fu conchiuso. E quindi nella specie non vale il dire che se la disdetta data al Salamina precedette solo di 10 giorni la scadenza della ferma, si debba però tenere conto dei 2 mesi di stipendio accordatigli in più, perocchè sarebbe irrazionale, come sta a provare il significato stesso del vocabolo, di computare agli effetti di un preavviso uno spazio di tempo decorso posteriormente alla fine del periodo di ferma.

Attesochè per queste ragioni si deve aver riguardo soltanto all'intervallo interceduto tra la notifica del licenziamento al Salamina e la scadenza della ferma. Ma è fuori di dubbio secondo i principî di diritto più sopra enunciati che in vista della natura del servizio che presta un messo comunale e di tutte le altre circostanze del caso in esame, un preavviso di soli 10 giorni non può considerarsi come congruo termine di disdetta. E quindi questa Sezione non può che rigettare il ricorso. Per questi motivi, la Sezione rigetta ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 luglio 1893, n. 230).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Cusani e Manarelli (avv. Venditti e De Bernardis) — G. P. A. di Benevento e Fodonisi (avv. Sansonetti).

Elezioni comunali — Se ammissibile un controricorso contenente eccezioni estranee al ricorso — Schede con nomi in più — Se l'esame ed il giudizio della Sezione IV debba estendersi a tutte le schede, o limitarsi soltanto a quelle contestate — Segni di riconoscimento — Abusiva apertura dei pacchi delle schede.

Nel termine e nelle forme consentite dall'art. 31 della legge sul Consiglio di Stato è o no ammissibile un controricorso che non si limiti ad opporre eccezioni per resistere al ricorso, ma eccedendo i limiti della difesa e sotto forma di gravame incidentale si estenda ad impugnare il provvedimento o la decisione per altri casi che non siano dal ricorso impugnati? (1)

Prescindendo da questo esame, la Sezione IV, senza uscire dalla materia della controversia, deve estendere obbiettivamente il suo esame a tutte le schede viziate da segni di riconoscimento, correggere i risultati della votazione ed anche pronunciare il totale annullamento, se occorra senza che la sua decisione possa perciò ritenersi emessa ultra petita, *essendo inevitale il trarre dalla revisione dello scrutinio determinato dal giudizio sulle schede invalide tutte le conseguenze di legge.*

L'aggiunzione nella scheda di nomi oltre il numero dei consiglieri da eleggere diventa una causa di nullità di tutta la scheda, quando per altre circostanze il nome o i nomi aggiunti possono ritenersi destinati a far conoscere il votante (2).

Tal fine si rivela, allorchè in una considerevole massa di schede essendo concorde la indicazione de' primi quattro candidati, varia sempre la quinta designazione

---

(1) Questione accennata, ma non decisa dalla Sezione. Trattavasi in fatti, nel caso concreto, che, mentre col ricorso chiedevasi l'annullamento di alcune schede, il controricorso mirava ad ottenere che ne fossero annullate altre.

(2) Giurisprudenza costante.

o per numerosa distinzione di nomi o per artificiosa differenza di attributi, con indicazioni e qualifiche, anche non vietate dalla legge, ma espresse con forme aliene dall'uso comune, e con singolare varietà ed affettata trasposizione ed inversione di parole.

A giustificare ed a spiegare l'aggiunzione non giova il porre in campo le dimissioni più volte date e ritirate prima delle elezioni da un consigliere comunale (1).

Costituisce un evidente abuso l'apertura nell'ufficio municipale delle buste contenenti le schede, prima che il Consiglio comunale si aduni per esaminare i reclami.

Se non può dubitarsi che la vigente legge comunale e provinciale (art. 82) a differenza di quella del 1865 vuole che le schede non contestate innanzi agli uffici elettorali siano custodite in buste chiuse, suggellate e firmate dal presidente e dal segretario del seggio e se una tale cautela non ha altro scopo che di conservarne l'identità e assicurarne l'integrità per tutte le altre eventuali contestazioni che possono elevarsi anche per la prima volta innanzi al Consiglio comunale (a tenore dell'art. 44 del regolamento comunale e provinciale ultimo capoverso), ogni garanzia però verrebbe meno se potesse permettersi l'apertura di tali buste e l'esame di tali schede ad altri che al Consiglio comunale e ai collegi che costituiscono i superiori gradi di giurisdizione nelle controversie elettorali.

Quando inoltre le schede non siano munite ciascuna della firma degli scrutatori, a differenza di quelle già contestate innanzi agli uffici elettorali, l'arbitraria apertura delle relative buste suggellate, facendo sparire l'u-

(1) Ciò perchè, come la Sezione ha osservato, a prescindere che tali dimissioni non avrebbero mai accresciuto il numero dei consiglieri da eleggere, ma soltanto lasciato in carica l'ultimo sorteggiato (art. 103 regolamento comunale e provinciale), non è ammissibile che in un piccolo Comune, ove non poteva essere che generalmente noto il numero dei consiglieri da eleggersi, l'aggiunzione fosse dovuta ad un equivoco su tale numero, tanto più che una tale spiegazione si rivela affatto inverosimile non solo di fronte al già notato contrasto fra l'identità dei quattro primi designati e la varietà degli ultimi nomi, ma anche perchè fra questi vi sono finanche dei nomi di consiglieri tuttora in carica e quello dello stesso sindaco sig. Costantino Cutillo, che nessuno poteva ignorare di essere consigliere non uscente, e infine perchè i nomi aggiunti con tanta artificiosa differenza su tali e su così rilevante numero di schede in massima parte non si veggono scritti che dalla mano di un solo ed abile preparatore....

nica garanzia della loro identità, può dar motivo a sospetti e ad accuse di possibili alterazioni e surrogazioni (1).

Rimanendo quindi affatto incerti i risultati dell'elezione, è il caso di pronunciarne il totale annullamento.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 gennaio 1893, n. 25).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Gervasi (avv. Tosi) — Ministero di Grazia e Giustizia e Consiglio Notarile di Cosenza.

Conservatore dell'Archivio notarile — Nomina per decreto reale — Parere del Consiglio notarile e della Corte di Appello — Apprezzamento insindacabile del Governo.

Giusta l'art. 88 della legge 28 maggio 1870 sul Notariato, il Conservatore dell'Archivio notarile è nominato con decreto reale tra i notari esercenti o tra coloro

---

(1) Nel caso concreto i sospetti e le accuse determinarono per fino il rinvio delle schede alla competente autorità pel procedimento penale, ed ebbero un'eco nel Consiglio comunale e furono ripetuti tanto innanzi alla G. P. A. che presso la Sezione IV.

Un tale fatto non controverso, come si è giustamente osservato nella decisione, pur senza fornire alcuna prova delle sospettate alterazioni e surrogazioni, basta per sè stesso a rendere incerti gli elementi necessari di convinzione in ordine alle schede contestate dal Fodonisi la prima volta col reclamo al Consiglio comunale (e naturalmente anche per quella *ex adverso* contestate dal Marcorelli), facendo non solo venir meno la base necessaria di ogni sicuro giudizio da parte di questo Collegio, ma scuotendo altresì il presupposto di fatto e togliendo ogni valore allo stesso riesame delle operazioni elettorali già compiute dalla rappresentanza comunale e dalla G. P. A. sui reclami ad esse rispettivamente prodotti. Di fronte pertanto a tale incertezza diventa impossibile ogni revisione di scrutinio ed ogni confronto fra i voti che rimarrebbero utilmente ai candidati. Mentre cioè per le considerazioni già di sopra accennate ai tre candidati proclamati eletti Goglia Luigi, Frascadore Giuseppe e Forgione Alessandro si debbono togliere i voti risultanti dalle schede contestate innanzi agli uffici per l'aggiunzione del quinto nome sicuramente identificate e invalide per vizio di riconoscimento, non è ugualmente determinabile se da una parte prevalgano in loro vece i loro competitori non proclamati eletti e se d'altra parte sia in grado di conservare la sua posizione l'altro candidato proclamato eletto, Nasisi Costantino, che vedesi indicato sulle altre schede impugnate dall'elettore Fodonisi anche per segni di riconoscimento, non potendosi per mancanza di identificazione nè effermare l'invalidità di siffatte schede in danno de' rispettivi candidati, nè determinare se e quanti voti si debbano anche ad essi sottrarre.

Rimanendo quindi affatto incerti i risultati dell'elezione, è il caso di pronunciarne il totale annullamento.

che abbiano tutti i requisiti necessarî per la nomina a notaio, sentito il parere del Consiglio notarile e della Corte di Appello, ma per quanto riguarda le condizioni di moralità e di capacità è lasciato l'apprezzamento al giudizio discretivo del Governo (1).

Attesochè il ricorso del notaio Gervasi non potrebbe venire alla cognizione della IV Sezione per questione di merito; ma unicamente sotto i riguardi d'incompetenza, o di eccesso di potere o di violazione di legge, a mente dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889.

Attesochè l'art. 88 della legge 28 maggio 1870 sul notariato dispone che il Conservatore dell'archivio è nominato con Decreto Reale fra i notari esercenti o tra le persone che abbiano tutti i requisiti necessari per la nomina a notaro, sentito il parere del Consiglio notarile e della Corte d'appello ma per quanto concerne le condizioni di moralità, di capacità, di buona attitudine al disimpegno del delicato ufficio è lasciato l'apprezzamento alle facoltà discretive del Governo il cui giudizio sulla persona non può che essere inspirato e rivolto al fine di portare a quella carica un funzionario in tutto idoneo a disimpegnare gli uffici.

Attesochè sia notevole ed ovvio che nell'usare la facoltà di nomina, il Governo non si attiene soltanto ai requisiti formali e generici ma deve valutare altresì quei titoli speciali, quelle doti d'animo che possono essere richieste nelle condizioni peculiari di un determinato officio, e quando le trovi deficienti od insufficienti, rifiuta la scelta e la nomina senza poter essere sindacato davanti ad un giudizio

(1) Con altra decisione 26 gennaio 1893, n. 37, in causa *Gentili* e *Ministero di Grazia e Giustizia*, la IV Sezione ritenne che « secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato sia in sede consultiva, sia in sede contenziosa, la facoltà concessa dalla legge ai Consigli notarili di esaminare i documenti non esclude nè può escludere quella del giudizio definitivo dei documenti stessi da parte di chi dalla legge medesima è chiamato a sottoporre alla firma reale il decreto di nomina a notaro. Attesochè sebbene la disposizione dell'art. 11 della legge sul Notariato relativa alla condotta degli aspiranti si riferisca letteralmente alla proposta dei Consigli notarili, come fu ritenuto da questa Sezione con la decisione 1° ottobre 1892, n. 286, essa non può non estendersi anche alla proposta successiva, che il Ministero di Grazia e Giustizia deve fare all'autorità sovrana onde promuovere il real decreto di nomina ».

che non appartiene al merito, nei criteri del proprio apprezzamento i quali ben lungi dall'essere impugnati all'intendimento della legge, ben lungi dall'essere irrazionali ed illogici davanti al suo concetto si manifestano consentanei agli scopi finali pei quali gli venne conferita la detta facoltà.

Attesochè pertanto se osservate le formalità di legge, ed avuto il parere dei corpi legali proponenti in fatto di nomina al posto in questione, il Governo ha potuto riconoscere che nemmeno il concorrente Gervasi, quantunque indicato dal Consiglio notarile, non possedeva tutte le doti d'animo e nemmeno quel grado di congrua istruzione che in modo speciale era richiesta per attendere ai doveri di quell'ufficio, quantunque del resto non facesse difetto nel candidato una coltura generale ed anche la dimostrata esercitazione in varie materie di studii, e se dietro ciò ha trovato che fosse il caso di passar oltre al concorso già aperto e di pubblicarne un altro, con che anche il Gervasi con gli altri due concorrenti rimaneva escluso dalla nomina, nessuna delle censure che il ricorso muove all'accennata deliberazione può avere alcun fondamento.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 14 ottobre 1893, n. 298).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Baratta (avv. Conti) — G. P. A. di Porto Maurizio e Comune di Moano.

Impiegati comunali — Licenziamento — Termine — Donde decorre — Necessità di un termine conveniente — Se sia stabilito un termine tassativo — Termine di tre mesi — Se possa riguardarsi come conveniente.

Non dal giorno in cui è notificato il rigetto del ricorso prodotto contro la deliberazione di licenziamento, ma dal giorno della notificazione di questa deliberazione, decorre il termine assegnato all'impiegato comunale per uscire dall'ufficio, da cui venne licenziato.

È necessario che un termine conveniente *sia dato all' impiegato comunale licenziato. Ma nessuna disposizione di legge o di regolamento stabilisce il termine di*

sei mesi nè altro termine tassativo, ed il termine non può dipendere che dalle circostanze dei casi. (1)

Un termine di tre mesi può riguardarsi come conveniente, specie quando l'impiegato licenziato conosceva già formalmente le disposizioni a lui contrarie del Consiglio comunale.

Attesochè il ricorrente Baratta assume come mezzi di annullamento:

a) che la notificazione della deliberazione consigliare dei 25 settembre che lo licenziava, non gli venne fatta che nel 17 dicembre 1892, e conseguentemente non ebbe neppure il termine di un mese per provvedersi prima del 31 dicembre detto;

b) che in ogni ipotesi, anche il termine di tre mesi sarebbe incongruo, perchè secondò la giurisprudenza, e contrariamente a ciò che ha ritenuto la decisione impugnata, deve dal giorno della licenza a quello del licenziamento effettivo decorrere il termine di sei mesi.

Atteso, quanto al primo mezzo, che esso non ha substrato in fatto; imperocchè sebbene sia vero che nel notificare al Baratta nel 17 dicembre 1892 la decisione della G. P. A. dei 9 novembre che respingeva il suo ricorso, gli fu ripetuta nel medesimo contesto la notificazione della deliberazione consigliare 25 settembre, è vero altresì, come risulta indubbiamente dagli atti, che cotesta deliberazione di licenziamento fu in modo formale notificata al Baratta e consegnata in sue proprie mani fino dal 30 settembre 1892 dall'usciere Trucchi a richiesta del sindaco di Moano; e da cotesta deliberazione appunto così notificatagli, ricorreva il Baratta alla G. P. A. nel 25 ottobre successivo. Laonde è indubitato che il Baratta ebbe il termine di tre mesi intieri a lasciare il suo posto pel 31 dicembre 1892. D'altra parte è ovvio che non è dal giorno in cui è notificato il rigetto del ricorso ma dal giorno della notificazione del licenziamento che deve computarsi il termine assegnato a cessare dall'ufficio.

Atteso, rispetto al secondo mezzo, che nessuna disposizione di legge o di regolamento esiste, la quale nelle locazioni d'opere a tempo indeterminato e che si rinnovano

(1) Conforme la decisione 18 luglio 1893, riportata a pag. 375.

tacitamente a certi periodi, stabilisce tassativamente un termine, entro cui deve darsi la licenza per farle legalmente cessare. E la giurisprudenza di questa IV Sezione non altrimenti che quella giudiziaria, riconoscendo non permettere l'equità di troncare improvvisamente una posizione giuridica fondata sulla credenza della sua continuazione e ispirandosi agli umani concetti del legislatore, ha ritenuto necessario un termine *conveniente*, è stata però ben lungi dallo stabilire un termine tassativo, osservando non potere il termine dipendere che dalle circostanze speciali dei casi.

Attesochè, esclusa così ogni tassativa disposizione di legge e di giurisprudenza prescrivente che la licenza debba essere data sei mesi innanzi, e ritenuto che a seconda dei casi possa essere data entro un termine più breve ed anche più lungo, questa Sezione trova perfettamente conforme a ragione la considerazione fatta dalla G. P. A. che nel caso sia congruo il termine di tre mesi, avuto in specie riguardo alle circostanze che il segretario Baratta fin dal giugno 1892 conosceva a pieno le disposizioni a lui decisamente contrarie del Consiglio comunale di Moano, il quale con deliberazione 19 giugno di detto anno, notificata al Baratta nel 30 dello stesso mese, decretava già il licenziamento di lui, sebbene tale deliberazione per vizi di forma fosse dal prefetto successivamente annullata.

Attesochè bastino queste brevi considerazioni per ritenere che il ricorso del sig. Baratta non merita accoglimento e debba senz'altro essere respinto.

Atteso, quanto alle spese, che non essendo state dal Comune richieste non avvi luogo ad alcuna pronunzia sulle medesime.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 23 marzo 1893, n. 121).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Sorbi (avv. Lanza) — Comitato forestale di Lucca.

Vincolo e svincolo forestale — Verifica — Avviso al proprietario dei terreni — Se sufficiente il mezzo della pubblicazione.

Nel procedimento di vincolo e svincolo forestale, la informazione del giorno e dell'ora della verifica, che a

norma degli articoli 15 e 24 del regolamento forestale 10 febbraio 1878 l'interessato deve ricevere dal Sindaco, sebbene non imposta con forma determinata di legale notifica, non può consistere che in un avviso particolare e individuale al proprietario dei terreni che si tratta di vincolare o di svincolare, non potendo che appunto riferirsi a tale mezzo di personale comunicazione la precisa e particolare designazione della persona dell'interessato di cui è parola nelle citate disposizioni del regolamento. A tale forma di avviso non può surrogarsi come un equipollente il mezzo della pubblicazione (1).

La mancanza di una garanzia così essenziale è causa di nullità del procedimento.

Omissis. Attesochè a prescindere che la pubblicazione, pur essendo una cautela sufficiente per la notizia degli atti d'interesse essenzialmente pubblico, non si ravviserebbe come il mezzo più idoneo di comunicazione nel caso di un avviso che importando un invito ad intervenire in una visita locale nei procedimenti per le proposte di sottoposizione al vincolo forestale o per le domande di svincolo non può essere rivolto se non a determinate persone direttamente interessate ne' procedimenti medesimi, basta qui notare che se il regolamento avesse voluto contentarsi della pubblicazione l'avrebbe precisamente disposta come fa per altri atti del procedimento di vincolo e di svincolo; onde essendo affatto distinte non solo in sè ma anche nelle positive disposizioni del citato regolamento la pubblicazione e la individuale informazione, il surrogare l'una all'altra forma di comunicazione sarebbe cosa affatto illegale ed arbitraria.

Attesochè nella specie mentre nel mese di ottobre del 1891 fu dato avviso al ricorrente che la Commissione delegata per l'accertamento avrebbe proceduto alla verifica in designati giorni, non essendosi poi la Commissione stessa nei giorni anzidetti recata sui luoghi e avendo invece stabilito di procedere alla visita nei giorni 7 e 8 gennaio 1892,

---

(1) Altre quattro identiche decisioni di pari data, sotto i numeri *117, 118, 119, 120,* furono pronunciate nelle cause *Gianni, Ragghiante, Guidi* e *Del Sorbo* contro il *Comitato Forestale di Lucca.*

Altra decisione relativa a vincolo forestale è quella del *12 gennaio 1893, n. 16, Dorgali* e *Comitato Forestale di Sassari.*

la determinazione della visita locale per tali giorni non venne punto comunicata all'interessato predetto, ma invece pubblicata mediante affissione di un avviso; anzi (come risulta dalla relativa copia comunicata in atti in esecuzione della decisione interlocutoria di questa Sezione) in tale pubblico avviso non s'indicarono nemmeno i nomi dei singoli proprietari interessati fra cui il ricorrente, essendosi invece rivolto l'invito senza alcuna specificazione e individuale designazione ai singoli proprietari in genere dei fondi compresi nella Sezione.

Onde per le ragioni già accennate non potendo la pubblicazione tener luogo della informazione prescritta dal regolamento, la mancanza di una tale essenziale garentia non può che essere causa di nullità del procedimento. Nè di fronte alle citate disposizioni regolamentari le ragioni addotte dal Municipio di Lucca valgono a legittimare la seguita procedura.

L'avere invece già la prima volta individualmente avvertiti gl'interessati della visita che poi non ebbe luogo non obbligava costoro ad informarsi del giorno in cui la Commissione avrebbe effettivamente proceduto a quella verifica, anzi l'avviso già da essi direttamente ricevuto una volta li rendeva sicuri nell'aspettativa di altro consimile e diretto avviso allorchè la Commissione avrebbe determinato di recarsi sui luoghi. E d'altra parte la considerazione desunta dalle difficoltà incontrate la prima volta nella diramazione degli avvisi per gli errori esistenti nella designazione dei veri interessati, anzichè dispensare la seconda volta dall'avvertire singolarmente gl'interessati stessi, era una ragione di più per procedere accuratamente a tali avvisi e per eliminare ogni incertezza al riguardo;

Attesochè per i suespressi motivi devesi far diritto al proposto ricorso;

La Sezione annulla la deliberazione del Comitato forestale di Lucca nella parte concernente l'imposizione del vincolo forestale ai terreni di proprietà del ricorrente, facendo salvi al riguardo gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 176).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SERENA.

Franchetti (avv. Zanardelli, Caderozzi e Rivaroli) — Consiglio Provinciale di Mantova (avv. Villa).

Elezioni provinciali — Deliberazioni del Consiglio provinciale — Se possono impugnarsi innanzi alla Sezione IV — Intangibilità della lista — Contribuente iscrittovi per censo proprio — Se valga affermare che il censo appartiene alla moglie, per domandare l'ineleggibilità — Decadenza — Titoli nuovi e diversi da quelli per cui si è iscritto nella lista — Se ammessa tale prova — Imposta di ricchezza mobile addossata al mutuatario — Se il mutuante sia eleggibile.

Le deliberazioni del Consiglio provinciale in ordine alla eleggibilità dei Consiglieri provinciali possono impugnarsi innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato pel titolo di violazione di legge.

Il principio pel quale la lista elettorale è intangibile fino alla revisione annuale vieta che in sede di elezione possa discutersi se chi è stato iscritto nelle liste per censo proprio debba invece dichiararsi erroneamente iscritto per tale titòlo e ritenersi invece essere iscritto nella lista per censo della moglie.

Chi nella lista è iscritto pel titolo della ricchezza mobile che paga è legalmente eletto a consigliere provinciale: salvo a pronunziarsene la decadenza se nella revisione annuale venga a risultare insussistente il titolo pel quale era iscritto nella lista, o insufficiente o non valido ad assicurargli oltre all'elettorato anche l'eleggibilità.

Per l'eleggibilità a consigliere provinciale possono valere titoli nuovi o diversi da quelli che la lista dimostra. Si può quindi provare, anche dopo l'elezione, il fatto del pagamento di una imposta di ricchezza mobile nella Provincia.

Sieno quali si vogliano i patti contrattuali interceduti tra il mutuante ed il mutuatario, e non ostante che l'imposta di ricchezza mobile sia nel contratto addossata al mutuatario, senza rivalsa verso il mutuante, costui è sempre ed in tutti i casi considerato dalla legge come il

vero contribuente dell'imposta. Esso è quindi eleggibile a consigliere provinciale, a senso dell'art. 191 della legge com. e prov., quando abbia fatto mutui a persone domiciliate nella provincia.

Attesochè non è controverso che contro le definitive deliberazioni dei Consigli Provinciali in materia elettorale non s possa ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato se non per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge.

Che ciò nondimeno manca di fondamento la eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata alla pubblica udienza, perchè nel caso concreto non si tratta di pronunciare in merito sulla impugnata decisione del Consiglio Provinciale di Mantova, ma soltanto di vedere se il Consiglio stesso dichiarando ineleggibile il barone Franchetti abbia o no violata la legge.

Ed invero, il principale assunto del ricorrente è quello di dimostrare che, trovandosi iscritto nella lista amministrativa di un Comune della provincia di Mantova, egli poteva legalmente essere eletto consigliere provinciale, non solo per le contribuzioni dirette indicate nella lista elettorale di Roverbella, ma altresì per i mutui da esso fatti nel 1877, 1886 e 1889 alla provincia di Mantova e ai Comuni di Castelbelforte e di Roverbella.

Il principale assunto della controricorrente Deputazione provinciale è quello di provare che non basti a chi non è domiciliato nella Provincia il trovarsi iscritto nella lista di un Comune della Provincia stessa per essere eletto consigliere provinciale; occorre che vi sia iscritto per censo proprio, che la Deputazione ed il Consiglio provinciale hanno il diritto di esaminare se il censo indicato nella lista appartenga al Franchetti od alla moglie, e che la lista debba essere ritenuta il solo irrefragabile documento come dello elettorato, così della eleggibilità, di guisa che non possano neppure per la seconda valere nuovi titoli e diversi da quelli che la lista dimostra.

Come si vede, codeste non sono questioni di fatto, ma di diritto, e però della loro cognizione è a ritenersi legittimamente investita la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Attesochè, sebbene la controricorrente Deputazione provinciale cerchi di provare che il Franchetti fu iscritto

nella lista di Roverbella per il censo della moglie signora Rothschild, pure, sostenendo il ricorrente che egli vi è iscritto per censo proprio, non è il caso di esaminare se possa essere eleggibile a consigliere provinciale chi non per censo proprio, ma per censo della moglie reclama la sua iscrizione nella lista amministrativa di un Comune appartenente ad una Provincia nella quale non abbia il proprio domicilio.

Attesochè, senza entrare nel merito dei fatti che indussero il Consiglio provinciale a dichiarare ineleggibile il barone Franchetti, è evidente che lo stesso principio proclamato dal Consiglio provinciale della intangibilità delle liste elettorali definitivamente approvate, avrebbe dovuto portare a conseguenze diverse. Risulta dagli atti che nella lista elettorale amministrativa di Roverbella per l'anno 1892 al n. 235 fu iscritto il barone Raimondo Franchetti; risulta altresì che vi fu iscritto in virtù del ruolo delle contribuzioni dirette, consegnato dall'esattore, e che nel detto ruolo lo stesso Franchetti è iscritto per il reddito di lire 1674.67 pel quale paga nel comune di Roverbella l'annua imposta di ricchezza mobile di lire 228. 26.

Ora, trattandosi di una lista definitivamente approvata, senza che alcuno a tempo debito avesse per via di reclamo dimostrato che l'articolo del ruolo dovesse essere intestato a Sara Franchetti Rothschild e non al marito Raimondo Franchetti, la Deputazione e il Consiglio provinciale di Mantova non potevano, senza esorbitare dalle proprie attribuzioni, procedere ad un riesame della lista e dei documenti in base ai quali essa fu compilata. Da quella lista risultava che il barone Franchetti era elettore; risultava che pagava una imposta di ricchezza mobile; il Consiglio provinciale quindi doveva ritenerlo legalmente eletto a consigliere provinciale, salvo a promuovere la decadenza se dalla revisione annuale fosse risultato inesistente il titolo per cui era inscritto nella lista, o insufficiente o non valido ad assicurargli, oltre all'elettorato, anche la eleggibilità. Una volta ammesso il principio della inalterabilità annuale della lista, il Consiglio provinciale avrebbe potuto dichiarare ineleggibile il Franchetti solo nel caso che dalla lista definitivamente approvata fosse risultato che egli v'era iscritto per il pagamento di tasse locali, perchè la legge espressamente richiede per gli eleggibili a consiglieri di una Provincia

nella quale non si è domiciliati il pagamento di una imposta diretta.

Attesochè, sebbene non possa revocarsi in dubbio che la base delle elezioni sia la lista, e che solo colui che trovasi iscritto fra gli elettori può eleggere ed essere eletto; sebbene la lista debba contenere la indicazione dei documenti che conferiscono il diritto elettorale, pure, in omaggio al principio della intangibilità della lista debitamente approvata, e salve le eccezioni previste dall'art. 58, un individuo anche iscritto erroneamente non può essere radiato sino alla revisione dell'anno seguente.

Segue da ciò che se pur nella lista non si fossero indicati i titoli per i quali un individuo fu iscritto, esso non può essere escluso dalla votazione; e se per la sua eleggibilità è necessario che egli provi di possedere alcune speciali condizioni richieste dalla legge, nessuna espressa disposizione vieta che questa prova si possa fare, presentando a chi di ragione i documenti nella lista non indicati. Nè può ragionevolmente affermarsi che così si lascerebbe la eleggibilità all'arbitrio delle parti, perchè la prova deve fondarsi non sovra vane e verbali assicurazioni, ma su documenti legali ed irrefragabili. Inammissibile adunque è la interpretazione troppo restrittiva del Consiglio provinciale di Mantova, il quale ritiene che per la eleggibilità non possano valere nuovi titoli e diversi da quelli che la lista dimostra. E tanto più è inammissibile in quanto che nel caso concreto trattasi della eleggibilità a consigliere provinciale.

L'art. 191 della vigente legge dice che non sono eleggibili a consiglieri provinciali coloro che non essendo domiciliati nella Provincia non vi possiedono beni stabili e non vi pagano imposta di ricchezza mobile. Si violerebbe la legge se si dichiarasse ineleggibile un elettore il quale provasse, anche all'infuori delle indicazioni contenute nella lista, di possedere uno stabile nella Provincia. E quanto al pagamento delle imposte di ricchezza mobile giova notare che nel disegno di legge comunale e provinciale presentato dal Ministero l'art. 69 era così concepito: « non sono eleggibili ecc. coloro che non vi possiedono beni stabili e *non sono iscritti nei ruoli di ricchezza mobile* ». La Camera dei deputati dichiarando espressamente di voler accordare la eleggibilità anche a quelli che pagano l'im-

posta di ricchezza mobile mediante ritenuta o per interposta persona, sostituì le parole che ora si leggono nell'articolo 191 « *e non vi pagano imposta di ricchezza mobile.* » È evidente adunque che non potendosi nella lista indicare il numero del ruolo di ricchezza mobile, perchè la iscrizione nei ruoli non è richiesta, la prova del pagamento di quella imposta possa farsi altrimenti, e anche dopo la elezione, per dimostrare la eleggibilità all'ufficio di consigliere provinciale.

Attesochè il Consiglio provinciale non nega che il barone Franchetti nel 1877, nel 1886 e nel 1889 abbia fatto dei mutui alla provincia di Mantova e ai Comuni di Castelbelforte e di Roverbella; ma erroneamente interpretando la legge, non lo ritiene contribuente di ricchezza mobile, perchè gli enti mutuatarii rinunziarono al diritto di rivalsa, e perchè, in ogni modo, la ricchezza mobile deve pagarsi nel Comune dove il contribuente ha la sua principale abitazione.

Ora, senza soffermarsi alle sottili argomentazioni con le quali la controricorrente Deputazione provinciale cerca di sostenere il suo assunto, è indubitato che, sieno quali si vogliano i patti contrattuali, il mutuante è sempre e in tutti i casi considerato dalla legge come il vero contribuente di ricchezza mobile.

La rinunzia alla rivalsa da parte della provincia di Mantova e dei comuni di Castelbelforte e Roverbella, non esonera dal pagamento della imposta: questa si paga per conto del creditore; si paga necessariamente nella provincia di Mantova e di essa si deve tener conto al barone Franchetti agli effetti della eleggibilità, sebbene non sia domiciliato nella Provincia stessa. Una diversa interpretazione dell'art. 191 lo renderebbe inapplicabile nella maggior parte dei casi e la vera *ratio legis* sarebbe completamente disconosciuta.

Atteso, quanto alle spese, che non essendo state richieste nè dal ricorrente, nè dalla controricorrente, non vi è luogo a procedere ad alcuna pronunzia.

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso.

SEZIONE IV.

(**Decisione 14 ottobre 1893, n. 300**).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Dott. Taddei (avv. Martini e De Benedetti) —
R. D. 21 febbraio 1893 e comune di S. Severino Marche (avv. Santini).

Medico-condotto — Triennio di prova — Stabilità — Se ammessa la conferma per un anno solo, quando, durante questo anno il triennio venga a compiersi — Co.venzione tra l'amministrazione e il medico, la quale deroghi all'articolo 16 della legge 22 dicembre 1888 — Se sia valida.

Non potrebbe avere alcun effetto giuridico la convenzione con cui si stabilisse che, nonostante il compimento del triennio di prova, la nomina del medico o del chirurgo condotto non avesse ad acquistare carattere di stabilità, ma potesse egli essere licenziato dal Comune, o s'intendesse licenziato senz'altro alla scadenza di un determinato termine, indipendentemente dal verificarsi i motivi giustificanti le condizioni prescritte dal § 3° dell'articolo 16 della legge 22 dicembre 1888.

Non è quindi legittima la deliberazione del Consiglio comunale con cui, prima che scada il triennio, nel confermarein carica tutti i medici del Comune venga stabilito che la conferma abbia la durata di un solo anno, poichè compiendosi nel frattempo il triennio, il medico avrebbe acquistata la stabilità.

Nè diventa legittima tale deliberazione perchè il Comune nel dare tale conferma abbia mutati i patti del capitolato.

Attesochè, giusta l'art. 16 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849 la nomina dei medici e chirurghi stipendiati dai Comuni acquista carattere di stabilità nel senso determinato dal § 3 del succitato articolo dopo tre anni di prova decorribili dalla data della nomina stessa, e dal predetto giorno 22 dicembre 1888 pei medici e chirurghi che a quel tempo già erano in attività di servizio, ed è da ammettersi essere stata introdotta nella legge siffatta disposizione allo scopo non solo di proteggere l'interesse privato dei medici e chirurghi condotti, ma inoltre di provvedere alla validità stessa della loro posizione, al miglioramento del servizio sanitario;

Che sotto quest'ultimo aspetto, rispettando evidentemente la predetta disposizione il carattere d'una legge di ordine pubblico, non può essere suscettibile di derogazione per volontà privata: e se non è dubbio che all'acquistar diritto di stabilità può sempre il medico condotto rinunziare dimettendosi volontariamente dalla carica, è certo però altrettanto non potere avere effetto giuridico, appunto perchè contraddirebbe ad una legge d'ordine pubblico, qualsiasi convenzione od atto per cui si stabilisse che nonostante il compimento del triennio di prova, la nomina del medico o del chirurgo non avesse ad acquistare carattere di stabilità, ma potesse egli invece essere licenziato dal Comune, o s'intendesse licenziato senz'altro alla scadenza d'un determinato tempo, indipendentemente dal verificarsi i motivi giustificanti e le condizioni prescritte dal § 3° dell'art. 16.

Che applicando i suaccennati principii alla specie del caso, fu giustamente ritenuto nella motivazione dell'impugnato Decreto Reale, avere il consiglio comunale di S. Severino Marche legittimamente esercitato un proprio diritto allorchè nel 22 settembre 1891 deliberò di licenziare i medici e chirurghi stipendiati da quel Comune, concedendo loro un semestre per provvedersi; imperocchè al 22 settembre 1891 la nomina di quei sanitari non aveva ancora acquistato carattere di stabilità a senso dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888.

Che però non può ammettersi come ugualmente legittima la successiva deliberazione consigliare del 29 dicembre 1891, nella parte in cui confermando in carica tutti i predetti sanitari, fu stabilito che tale conferma avesse a durare per un solo anno; giacchè in tal modo venivano essi ad aver compiuto, per volontà della stessa amministrazione comunale, il triennio di prova per non interrotto servizio, e ciò non ostante proponevasi il Consiglio, contrariamente alla lettera ed allo spirito della legge, di far sì che la nomina di quei sanitari non acquistasse carattere di stabilità;

Che non giova per l'opposto assunto l'osservare che la conferma del 29 dicembre 1891 fu data sotto l'espressa condizione che i sanitari accettassero le riforme introdotte nel capitolato, la quale accettazione importasse la stipulazione di un nuovo contratto di condotta: perciocchè a pre-

scindere anche dalla lieve e non sostanziale entità di quelle riforme, e dall'avere il Consiglio comunale nella precedente deliberazione del 22 settembre 1891 dichiarato espressamente di aver proceduto al licenziamento dei medici e chirurghi condotti *a garanzia della propria libertà verso il personale sanitario*, è chiaro non doversi confondere la durata più che triennale di servizio continuato, che per sè solo dà luogo in virtù diretta di legge alla stabilità della nomina dei medici e chirurghi condotti, colle condizioni mutabili sempre per accordo della volontà delle parti, sotto le quali il servizio sia prestato;

Che pertanto, essendo il dott. Luigi Taddei stato mantenuto costantemente nel non interrotto esercizio delle funzioni di medico condotto dal comune di San Severino Marche per tutto il tempo decorso dal 22 dicembre 1888, giorno della promulgazione della legge sulla tutela della igiene della sanità pubblica, fino al 29 dicembre 1892, ed avendo egli così compito più del triennio di prova, che secondo l'art. 16 della legge dava alla nomina di lui il carattere di stabilità, il Consiglio comunale, che colla conferma indotta a quel medico nel 29 dicembre 1891 aveva volontariamente riconosciuta la buona prova da lui fatta, non poteva poi licenziarlo, come fece, colla deliberazione del 30 settembre 1892, senzachè concorressero motivi giustificati e senza l'adempimento delle prescrizioni contenute nel § 3° di detto articolo;

Attesochè il ricorrente non ha fatto domanda relativamente alle spese.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso, annulla, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 242).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Imola (avv. Gallo) — G. P. A. di Bologna, Alvisi e Castagno (avv. Ridolfi).

Giunta comunale — Personalità giuridica — Sue attribuzioni — Diritto al ricorso giurisdizionale — Distinzione fra impiegati e inservienti comunali — Disposizioni delle varie leggi comunali — Leggi sulla giustizia amministrativa — Guardie municipali — Facoltà a ricorrere in via contenziosa.

Impugnando un provvedimento col quale si annulla una deliberazione di sua esclusiva competenza, la Giunta

comunale non fa che usare di un proprio diritto incontestabile (1).

La distinzione fra impiegati e inservienti fu fatta al solo ed unico scopo di determinare le attribuzioni del Consiglio nella nomina dei primi, e quelle della Giunta nella nomina dei secondi (2).

L'origine di una efficace tutela a prò di tutti coloro che hanno rapporti permanenti di locazione e conduzione di opera anzichè nelle disposizioni delle varie leggi comunali, bisogna rintracciarla nelle leggi con cui fu provveduto alla giustizia amministrativa.

Fra gl'impiegati a cui l'art. 12 della legge 1 maggio 1890 concede il ricorso giurisdizionale contro il licenziamento non sono compresi che quelli solo il cui ufficio o servizio non sia temporaneo o revocabile ma permanente in modo da non potere esser tolti senza giusti motivi.

Alle guardie municipali quindi non si può negare il diritto al ricorso giurisdizionale.

Attesochè manca di fondamento la eccezione di irricevibilità del ricorso opposta dalle parti intimate, perchè, a prescindere dalla questione se si possa disconoscere la esi-

(1-2) E con posteriori decisioni di pari data 8 agosto 1893, estensore PERLA l'una in causa sindaco di *Campobasso* e *Tammaro, n. 258,* e l'altra tra lo stesso sindaco e *Mastropaolo, n. 259,* la IV Sezione riaffermò li stessi principii, e fra l'altro considerò:

Il ricorso in sede contenziosa contro i provvedimenti di dispensa dal servizio, destituzione od altra forma di licenziamento, che agli impiegati delle amministrazioni locali è concessa dalla mentovata disposizione di legge, non può affatto dipendere dal criterio estrinseco cui ne sia riservata la nomina e cui ne spetta la disciplina e il licenziamento.

Certo la legge com. e prov. mentre da una parte distingue nell'articolo 111 gli stipendii dai salarii, dall'altra riserva al Consiglio comunale la nomina, la sospensione e il licenziamento degl'*impiegati*, dei maestri, degli addetti al servizio sanitario, dei cappellani, degli esattori e dei tesorieri, lasciando nell'art. 117 alla Giunta municipale la nomina e il licenziamento dei servienti del comune.

Ma poichè nella legge non corrisponde a tale distinzione formale un criterio intrinseco di distinzione e poichè anche a parecchi fra gli agenti che la pratica amministrativa comprende nel personale di nomina della Giunta municipale spettano incarichi e mansioni che non sono di basso servizio, ma assumono carattere e importanza di pubbliche funzioni, è naturale che la semplice nomina da parte della Giunta municipale non sia per se stessa elemento bastevole a stabilire il vero carattere dell'ufficio e la misura dei diritti e delle guarentigie ad esso inerenti. Non può quindi il concetto degl'impiegati, cui è concesso il mentovato rimedio contenzioso, essere determinato, altrimenti che in base all'indole propria dell'ufficio ed alla natura dei rapporti intercedenti nella varietà dei casi

stenza di una personalità giuridica nella Giunta comunale, a cui la legge affida speciali attribuzioni e poteri proprî e distinti da quelli affidati al sindaco e al Consiglio comunale, è indubitato che nel caso concreto il ricorso non poteva essere prodotto se non dalla Giunta comunale. Ed invero, siccome per il disposto dell'art. 117, n. 2 della legge comunale e provinciale appartiene alla Giunta di nominare e licenziare, sulla proposta del sindaco, i servienti del Comune, così è evidente che la Giunta, impugnando un provvedimento col quale si annulla una deliberazione di sua esclusiva competenza, non fa che usare di un proprio diritto incontestabile.

Attesochè, ciò premesso, la IV Sezione non ha mestieri di avvalersi della facoltà conferitale dall'art. 37 della legge organica sul Consiglio di Stato per ordinare la produzione della deliberazione consiliare 18 marzo ultimo, semplicemente accennata nel ricorso del quale si tratta.

---

concreti, dovendo estendersi quella facoltà a tutti coloro che, nominati sia dai Consigli sia dalle Giunte municipali, sono in veri rapporti di diritto pubblico con le amministrazioni dei comuni in quanto esercitano funzioni, che non siano puramente materiali e nelle quali si rifletta in una misura maggiore o minore l'autorità di cui sono investite le amministrazioni medesime, e godono di un maggiore o minor grado di stabilità nell'ufficio.

Attesochè, applicando alla specie siffatti criterii, occorre appena considerare che quantunque si ritenga nella pratica amministrativa che la nomina e il licenziamento delle guardie municipali siano di competenza della Giunta, e non del Consiglio, nondimeno essi, anzichè essere meri inservienti per l'art. 176 della legge com. e prov. hanno carattere e nome di *agenti del Comune*, mentre nell'art. 145 il loro assegno è definito stipendio e non salario.

E difatti essi non sono adibiti all'esecuzione puramente manuale degli ordini contenuti nella sfera delle operazioni materiali di basso servizio, ma sono per loro principale istituto incaricati di vegliare all'osservanza dei regolamenti e delle ordinanze di polizia locale e all'accertamento delle relative contravvenzioni, e in quanto siano addetti anche alla polizia rurale hanno qualità e funzioni di ufficiali di polizia giudiziaria: mansioni tutte che non solo presuppongono la cognizione delle norme di cui debbono curare l'attuazione e il criterio necessario a vigilare e a constatare le trasgressioni, ma non possono altresì esplicarsi senza che gli agenti non siano rivestiti di un carattere pubblico e di un certo grado di autorità e di pubblica fiducia. Anzi pel più esatto adempimento delle loro funzioni questi agenti sono ordinariamente costituiti in corpi organizzati ed armati con i relativi rapporti di subordinazione, graduazione e disciplina e per l'art. 84 del regolamento per l'esecuzione della legge com. e prov. i Comuni sono anche autorizzati a stabilirne la pianta organica nei loro regolamenti; onde tanto più emerge il carattere pubblico del loro ufficio, e si rivela la necessità che a speciali e più rigorosi doveri corrisponda un sistema di particolare garentia e di più efficace tutela.

Attesochè avendo l'avvocato del sindaco e della Giunta di Imola alla pubblica udienza dichiarato di non insistere sul secondo e sul terzo motivo del ricorso, non resta che ad esaminare se sia fondato l'unico motivo col quale si deduce che la G. P. A. di Bologna ha violato l'art. 1, n. 12 della legge 1 maggio 1890 in relazione dell'art. 19 della legge stessa affermando la propria giurisdizione a conoscere del ricorso delle tre guardie municipali, che, appunto perchè tali, non sono *impiegati*, ma *salariati*.

Ora, accennando soltanto che la *distinzione tra impiegati e salariati* bisogna ricercarla nella legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859, qui giova innanzi tutto osservare che nelle posteriori leggi 20 marzo 1865 e 10 febbraio 1889, la distinzione fra *impiegati* e *servienti* fu fatta al solo ed unico scopo di determinare le attribuzioni del Consiglio nella nomina dei primi e quelle della Giunta nella nomina dei secondi. Anzi, non essendosi più parlato d'impiegati e salariati, ma d'*impiegati* e *servienti*, nacque in sulle prime il dubbio che il legislatore avesse voluto restringere la facoltà di nomina della Giunta soltanto a quei salariati che prestano servizi puramente materiali. Ma fino dalla pubblicazione della legge 1865 fu dalla giurisprudenza costantemente ritenuto che per servienti debbono intendersi le guardie daziarie, municipali, i pedoni postali, i messi comunali, il portiere, ecc. ecc.

L'origine di una efficace tutela a prò di tutti coloro che hanno rapporti permanenti di locazione e conduzione d'opera coi Comuni anzichè in esplicite e tassative disposizioni delle varie leggi comunali, bisogna rintracciarla prima nella giurisprudenza e poscia nelle leggi, con le quali si è provveduto all'ordinamento della giustizia amministrativa.

Come ebbe già ad osservare il Consiglio di Stato col parere a Sezioni riunite del 20 maggio 1891, avendo la Suprema Corte di cassazione di Roma, in caso di licenziamento

---

E di fatti giova a tal proposito ricordare che pel citato art. 176 della legge com. e prov. per l'accertamento delle contravvenzioni ai regolamenti locali la deposizione di uno di tali agenti asseverata con giuramento basta sino a prova contraria all'accertamento delle contravvenzioni ai regolamenti locali, e la resistenza alle intimazioni degli agenti stessi come ogni atto di violenza contro di essi nell'esercizio delle loro funzioni o a causa di esse assume il carattere di resistenza o violazione contro la pubblica autorità, entrando tali agenti nel novero dei pubblici ufficiali designati nell'art. 207 del Codice penale.

fuori termine ed in corso di contratto, escluso in modo assoluto le garanzie giudiziarie, se l'autorità amministrativa nell'applicazione degli articoli 3, 162, 163, 164 e 255 della legge comunale e provinciale avesse persistito nella interpretazione restrittiva e letterale dapprima adottata, gl'*impiegati* e *salariati* comunali sarebbero rimasti privi di qualsiasi garanzia tanto giudiziaria quanto amministrativa.

Fu perciò che fino dal 16 maggio 1885 venne impugnata presso il Consiglio di Stato la giurisprudenza, d'allora in poi sempre osservata e dal Governo raccomandata per mezzo di circolari conformi, secondo la quale anche indipendentemente dal ricorso degli interessati, i prefetti non dovevano altrimenti rendere esecutorie le deliberazioni portanti licenziamento d'impiegati fuori termine od in corso di contratto se non con decreto motivato sui risultati di apposita inchiesta praticata allo scopo di appurare la sussistenza o meno delle cause addotte per giustificare il licenziamento.

Questa giurisprudenza non ebbe più ragione di essere per i segretarî comunali e per i medici condotti dopo la pubblicazione della legge comunale 10 febbraio 1889 e della legge sanitaria 22 dicembre 1888, e non ha più ragione di essere per ogni altro impiegato comunale in genere dopo la pubblicazione della legge sulla giustizia amministrativa. Però se la parola *impiegati comunali* si dovesse interpetrare restrittivamente, come pretende il ricorrente, molti salariati comunali, che per effetto della citata giurisprudenza potevano ricorrere per veder garantiti i loro legittimi e vitali interessi, rimarrebbero privi di qualsiasi garanzia.

Attesochè da quanto finora si è detto risulta chiaramente che la distinzione fra impiegati e servienti, fatta soltanto agli effetti degli articoli 111 e 117 della legge comunale e provinciale, non solo non fu, ma non poteva essere riprodotta nella legge sulla Giustizia amministrativa, la quale veniva a stabilire una normale e più efficace garanzia giurisdizionale dopo che per lunga e costante giurisprudenza erasi riconosciuto il diritto a ricorrere contro le deliberazioni di licenziamento, tanto negli impiegati nominati dai Consigli comunali, quanto in quelli nominati dalla Giunta. Però trattandosi di una garanzia di giudizio di diritto pubblico, era evidente che non si potesse ritenere accordata indistintamente a tutti i salariati comunali, e quindi

con decisione del 29 dicembre 1892 questa IV Sezione sancì la massima « che fra gl'impiegati a cui l'art. 1, n. 12 della legge 1 maggio 1890 concede il ricorso giurisdizionale contro il licenziamento non sono compresi che quelli soli il cui ufficio o *servizio* non sia temporaneo e revocabile a piacimento dell'amministrazione da cui dipende, ma permanente in modo da non poter essere tolto se non per giusti motivi. »

Ora, applicando al caso in esame i principii sinora enunciati, apparisce evidente che alle guardie municipali in genere e a quelle d'Imola in ispecie non si possa negare il diritto al ricorso giurisdizionale.

Sebbene si sia ritenuto che le Giunte comunali abbiano la facoltà di nominare le guardie municipali in virtù dell'art. 117 della legge comunale, pure la legge stessa fa di esse speciale menzione nel solo art. 176, dove sono chiamate non già *servienti*, ma *agenti comunali*. E veramente le guardie municipali sono agenti necessarî dell'amministrazione comunale, necessario compimento della polizia locale, perchè ad esse spetta di vegliare alla esecuzione dei regolamenti di polizia urbana e rurale, alla esecuzione di tutti i decreti ed ordini dell'autorità comunale e all'accertamento delle contravvenzioni. Non essendo destinate ai servizi puramente materiali, le guardie mal si trovano comprese sotto la denominazione di servienti.

Esse nella qualità di agenti di polizia giudiziaria hanno un carattere pubblico, dovendo accertare le contravvenzioni mediante deposizione asseverata con giuramento che fa fede fino a prova contraria (art. 176).

Le guardie municipali adunque e per il loro carattere e per la natura del servizio che prestano non possono essere private della garanzia del ricorso giurisdizionale specialmente quando sono nominate con le norme e coi diritti e doveri stabiliti in un regolamento, come quello deliberato dal Consiglio comunale d'Imola nelle sedute del 6 e 12 novembre 1873, e modificato in quella del 29 marzo 1889.

A prescindere dal fatto che in quel regolamento al salario delle guardie si dà il nome di *stipendio* (art. 7) e al loro servizio la qualifica d'*impiego* (art. 36), è indubitato che per il disposto dell'art. 37 le guardie municipali d'Imola non possono essere licenziate se non dopo di aver subìto le seguenti pene: 1° l'ammonizione; 2° la multa; 3° la sospensione. Oltre a ciò risulta dalla deliberazione di

licenziamento dei controricorrenti che le guardie d'Imola rilasciano un tanto sui loro salarii o stipendî, ed hanno diritto alla pensione. Tutto ciò basta a provare che esse prestano non già un servizio temporaneo e revocabile a piacimento dell'amministrazione, ma permanente in modo da non poter essere tolto se non per giusti motivi.

Attesochè dalle premesse considerazioni, emerge come non abbia alcun fondamento la eccezione d'incompetenza opposta dal ricorrente e che la G. P. A. di Bologna ben fece ad affermare la sua giurisdizione a conoscere del ricorso prodotto dalle tre guardie, ai sensi dell'art. 1, n. 12 della legge 1 maggio 1890.

Atteso, rispetto alle spese, che le speciali circostanze del fatto consigliano a dichiararle compensate fra le parti.

Per questi motivi la IV Sezione rigetta il ricorso della Giunta comunale d'Imola.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 agosto 1893, n. 264).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Modena (avv. Sabbatini) — G. P. A. di Modena (sost. avv. erar. Avet).

Inabili al lavoro — Competenza della relativa spesa dopo la attuazione della legge 17 luglio 1890.

La competenza delle spese di mantenimento degl'individui inabili al lavoro, dopo la entrata in vigore della legge 17 luglio 1890, è regolata dall'art. 72 di questa legge.

È tenuta perciò in primo luogo a tali spese la Congregazione di carità del Comune nel quale il povero abbia dimorato per più di cinque anni senza notevoli interruzioni.

Attesochè la G. P. A. di Modena bene ha ritenuto che la competenza delle spese di mantenimento degl'inabili al lavoro, comunque tragga origine dal disposto dall'art. 81 della legge 30 giugno 1889, n. 6144 sulla P. S., debba essere per riguardo alla condizione del domicilio o dell'appartenenza ad un Comune regolata colle norme dell'articolo 72 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Ed in vero se la detta legge 30 giugno 1889 sulla P. S. entrata in vigore quando ancora la legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza non aveva raggiunta la sua pienezza d'effetto, provvide, in certo modo transitorio, al mantenimento degli individui inabili al lavoro, ponendo la spesa, nel caso di mancanza o d'insufficienza di concorso degli enti indicati nell'art. 81, a carico del Comune di *origine* del ricoverato, è però razionale il ritenere che, una volta attuata la legge 17 luglio 1890, questa diventa regolatrice della materia in tutti i casi e quindi anche in quello contemplato dall'art. 81 della precorsa legge 30 giugno 1889. Onde consegue che comunque questo articolo indichi gradualmente le congregazioni ed opere esistenti nel Comune di origine, come tenute al mantenimento degli inabili al lavoro, per effetto della legge sopravvenuta, questo titolo all'assistenza si converte e si spiega in ordine primario con riguardo, anzichè al Comune di origine, al Comune nel quale il povero abbia per più di cinque anni dimorato senza notevoli interruzioni, come appunto è detto nell'art. 72.

Attesochè a questa massima si è ormai confermata la giurisprudenza della Sezione, in altri incontri, ed anche recentemente colla decisione 16 giugno 1893 (1) sul ricorso dello stesso Comune di Modena contro il Comune di Monfestino, pronunciata in rapporti di controversia molto analoghi alla attuale. Che se con quella decisione, premesso l'accennato principio, si ritenne non applicabile la legge 17 luglio 1890 ciò fu perchè, in quella fattispecie, le spese di mantenimento si riferivano ad epoca anteriore all'entrata in esecuzione di detta legge, la quale fu ritardata di sei mesi dopo la sua promulgazione, e quindi non si effettuò che nel 17 gennaio 1891, mentre il rimborso delle controverse spese era stato chiesto dal sindaco di Modena nella fine del 1890. Mentre nella specie attuale, lo stesso Mu-

---

(1) In questa decisione, che porta il n. 246, e che crediamo inutile di pubblicare perchè nulla aggiunge alle massime ed ai ragionamenti esposti nella presente decisione, la Sezione IV disse appunto che, come principio di massima, la competenza passiva delle spese di mantenimento degli inabili al lavoro debba essere regolata dal disposto dell'articolo 72 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, anzichè secondo l'art. 81 della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza, ma soggiunse non potersi di tale principio fare applicazione nella specie in cui il rimborso di tali spese era stato chiesto nel dicembre 1890, e cioè anteriormente all'entrata in vigore della legge 17 luglio 1890.

nicipio ora ricorrente dichiara che le spese di mantenimento dei ricoverati, del cui rimborso allo Stato ora è controversia, si riferiscono al periodo dal 1° gennaio a tutto giugno 1891, e l'ordinanza dell'intendente colla quale fu posta a carico del detto Comune la residua somma di lire 2259. 69 porta la data del 15 dicembre 1892, con che è manifesto che la realizzazione finale e la liquidazione del debito vennero a concretarsi sotto l'impero effettivo della detta legge.

Per questi motivi, la Sezione rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(**Decisione** 16 **giugno** 1893, **n.** 205).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* SERENA.

Comune di Rocca S. Maria (avv. Rinaldi e Santomartino) — Prefetto di Teramo e Bilanzola (avv. Ricotti e Bernardi).

Esattorie — Conferimento — Aggio ridotto a zero — Offerta di premio al Comune — Se valida l' aggiudicazione — Facoltà del Comune — Potere discrezionale ed apprezzamento incensurabile del Prefetto — Se il premio costituisca donazione.

Nell'appalto delle esattorie all'asta pubblica, la legge non limita la misura minima dell'aggio, come non vieta che, nella gara, ridotto l'aggio a zero, si possa offrire un premio, od altra determinata agevolezza (1).

Temendosi dal Comune che il procedimento per asta pubblica, abbia a servire a fini reconditi, esso ha facoltà di procedere mediante terna alla nomina dell'esattore.

Parimenti il Prefetto che dubiti della lealtà delle offerte, o delle qualità morali dell'aggiudicatario, può nell'interesse pubblico annullare l'avvenuta aggiudicazione.

Però, sia che il Prefetto approvi, sia che non approvi l'aggiudicazione, usando egli di un potere discrezionale conferitogli dalla legge, il suo operato non può formare obbietto di censura innanzi alla Sezione IV.

---

(1) Il silenzio della legge si presta agevolmente alla interpretazione che, nel caso concreto, la Sezione ha dato alla questione. Però noi abbiamo dei gravi dubbi che siffatta interpretazione risponda alla ragione, ed al fine della legge, cosicchè ci riserbiamo ogni apprezzamento e giudizio, qualora riproducendosi la questione, ce ne dovessimo occupare di proposito.

Il premio offerto dall'aggiudicatario, non costituisce una vera e propria donazione al Comune, soggetta perciò alla formale accettazione del Consiglio comunale.

Attesochè dai fatti esposti risulti che le operazioni per il conferimento della esattoria del comune di Rocca S. Maria furono regolarmente e legalmente compiute, tutta la questione si riduce a vedere se il prefetto di Teramo, approvando l'aggiudicazione, abbia violata la legge, o, in altri termini, se il prefetto, che è chiamato a rendere perfette e definitive le aggiudicazioni delle esattorie, era nell'obbligo, come pretende il comune ricorrente, di annullare quella di Rocca S. Maria dichiarando illegale il fatto della continuazione della gara in base non più dell'aggio ma di un premio da elargirsi al comune.

Ora, prescindendo dai pareri emessi da questo Consiglio in sede consultiva, prescindendo dalla interpretazione data alla legge con la circolare del Ministero delle finanze del 25 giugno 1892, non si può in astratto disconoscere che il concetto della legge è quello che il servizio della esattoria debba farsi mediante un corrispettivo. Ma nei contratti di esattoria non si può affermare che manchi il corrispettivo, anche quando l'aggio si riduca a zero, o si offra un premio od altre determinate agevolezze. Il privato che assume il servizio della esattoria può fare assegnamento sopra un beneficio conosciuto e determinabile, qual'è l'aggio, e può altresì fare assegnamento sopra altre utilità non determinate o eventuali, come sarebbe le multe o la disponibilità del denaro dal giorno dell'incasso a quello dell'effettivo pagamento.

Se il servizio offerto al comune non dovesse procurare all'offerente nè un compenso determinabile e conosciuto nè un compenso non determinato ma lecito, allora soltanto potrebbe dubitarsi se l'offerta sia contraria alla moralità ed alla finalità della legge.

Nè può dirsi che il fare assegnamento sulle multe costituisca un fatto moralmente illegale, una illecita vessazione da parte dell'esattore verso i contribuenti, perchè la legge (art. 27) ha comminato le multe a beneficio dell'esattore quando decorso il termine di otto giorni dalla scadenza della rata d'imposta, il contribuente non la paghi o la paghi solamente in parte. Il contribuente quindi può evitare la

multa pagando l'imposta alle rispettive scadenze; ma se non la paga, dovendo l'esattore nel tempo stabilito fare inesorabilmente i suoi versamenti nelle casse dello Stato, della Provincia e del Comune, non si può ragionevolmente pretendere che egli non ricavi dalla multa tanto che possa servirgli di compenso per l'opera che presta e per l'interesse dovutogli sulle somme anticipate per conto del contribuente.

Attesochè sia inutile esaminare se nella nomina dello esattore ad asta pubblica la dichiarazione che la offerta debba limitarsi all'aggio a zero costituisca una indebita aggiunta alla legge, imperocchè se da una parte è vero che la legge non ha stabilito alcun limite nel ribasso dell'aggio, dall'altro la legge stessa non ha preveduto neppure il caso dell'offerta di un premio. L'indebita aggiunta alla legge si avrebbe quindi tanto nel caso che si ritenesse doversi la gara arrestare all'aggio ridotto a zero, quanto nel caso che si ritenesse potersi offrire un premio per ottenere il servizio della esattoria.

E sebbene in favore della prima tesi si possa dire che il legislatore quando ha voluto stabilire un limite, un *minimum*, oltre il quale non si possa più discendere, lo ha stabilito, come nel caso dell'appalto di opere pubbliche, pure da ciò non può derivarne altra conseguenza senonchè nel silenzio e in mancanza di un espresso divieto della legge, il Decreto col quale il prefetto di Teramo approvava l'aggiudicazione della esattoria di Rocca S. Maria non possa essere censurato per violazione di legge.

Senza dubbio, nell'interesse dei contribuenti la legge 20 aprile 1871 pone a base della nomina dell'esattore il concorso ad asta pubblica, e quindi la miglior offerta senza altro limite che quello proveniente dal risultato dell'asta medesima, ma ciò non vuol dire che la offerta di un premio sia contenuta nella legge medesima. Però se è facilmente dimostrabile che non vi è contenuta, non si potrebbe dire che sia contraria alla legge se non quando si dimostrasse, il che non è possibile, che sia contraria al precipuo intendimento del legislatore che fu certamente quello di procurare, mediante la gara, il maggior interesse dei contribuenti.

Attesochè sebbene si possa, a ragione, temere che per il silenzio della legge, non potendosi ammettere alcun limite nelle offerte ai premi, facilmente al sistema della conces-

sione delle esattorie mediante aggio previsto dalla legge, verrebbe a sostituirsi quello opposto del conferimento con premio, pure è da osservare che la legge stessa offre i mezzi per evitare le pericolose conseguenze che da un tal fatto potrebbero derivarne. Ed invero, se per regola generale lo esattore deve essere nominato per concorso ad asta pubblica, può anche per il disposto dell'art. 3 della legge 20 aprile 1871 essere nominato dal Consiglio comunale sopra terna proposta dalla Giunta.

Perciò un Comune, il quale tema che col concorso ad asta pubblica possa la esattoria rimanere aggiudicata a persona che voglia servirsene per fini reconditi, può procedere alla nomina mediante terna. Ma oltre a ciò, anche nel caso della nomina ad asta pubblica, il prefetto che ha qualche dubbio sulla lealtà delle offerte può annullare la seguita aggiudicazione esercitando nell'interesse pubblico l'assoluta facoltà discrezionale accordatagli dagli art. 3 della legge e 19 del regolamento relativo.

Ora, se nella fattispecie il prefetto, che era chiamato a conoscere della convenienza dell'approvazione o meno dell'aggiudicazione tenendo conto anche delle qualità morali dell'aggiudicatario, imparti la sua approvazione, non fece altro che usare di un suo diritto, ed il suo operato non può essere legalmente censurato da questa Sezione;

Attesochè dal verbale d'asta del 22 settembre 1892 risulta che l'ufficio che presiedette l'asta medesima, composto, come per legge, dal sindaco, da tre assessori e dal segretario comunale, non solo non dichiarò che l'asta dovesse arrestarsi all'aggio ridotto a zero, non solo non dichiarò inammessibile ogni ulteriore offerta di premio, non solo non impedì agli altri concorrenti di offrire un premio maggiore, ma dopo la estinzione della quarta candela « aggiudicò lo appalto della esattoria pel quinquennio 1893-97 al signor Luigi Belanzola, salvo l'approvazione dell'Ill. sig. prefetto della provincia ».

Il Consiglio comunale di Rocca S. Maria nella tornata del 16 ottobre logicamente avrebbe dovuto deliberare di voler ricorrere contro l'operato del sindaco e della Giunta che avevano presiedute l'asta, aggiudicato l'appalto e sottoscritto insieme coll'aggiudicatario il verbale di aggiudicazione. Invece esso si limitò ad impugnare il provvedimento del prefetto (il quale altro non fece che approvare l'aggiu-

dicazione regolarmente eseguita) adducendo che il prefetto avrebbe dovuto accorgersi che l'offerta del premio era dettata non da sentimenti di generosità a pro del comune, ma da fini reconditi amministrativi e politici.

Attesochè nel caso concreto non mettendo in dubbio quel che dal comune si afferma, cioè che il premio offerto ammonta in tutto a centesimi quaranta, è da ritenersi che il servizio di esattoria fu aggiudicato al Bilanzola presso a poco alle stesse condizioni con le quali sarebbe stata aggiudicata al precedente esattore. Il comune, il quale nel suo ricorso chiede che la esattoria venga aggiudicata a chi offrì di volerla assumere senza alcun aggio, non può non riconoscere che l'offerta di soli 40 centesimi di premio equivale alla offerta del servizio senz' aggio. E non essendosi il premio offerto prima dell'asta, ma essendo il risultato della gara, non può costituire, come afferma il comune ricorrente, una offesa alla dignità del comune stesso, come non l'avrebbe costituita l'offerta di 80 centesimi, se l'altro concorrente avesse fatto ulteriori ribassi, da nessuno ostacolati od impediti.

Attesochè non ha fondamento la eccezione addotta dal comune ricorrente, che trattandosi di una largizione il Consiglio comunale e non il prefetto avrebbe dovuto accettare il dono fatto al comune. E per vero un servizio che si offre al comune può procurare all'offerente una utilità per la quale l'offerente stesso sia indotto alla sua volta ad offrire un compenso. Però questo compenso non costituisce una vera e propria donazione, ma si risolve in un minore corrispettivo dell'opera che s'intende prestare al comune. E a nulla gioverebbe esaminare se nella ipotesi di un premio oltre il limite della multa, cioè oltre il limite del 4 per cento, dovesse la offerta di premio ritenersi contraria alla legge, perchè, lasciando da parte che nel caso concreto la ipotesi non si verifica, rimarrebbe sempre a vedere se, all'infuori delle multe, l'offerente non possa ripromettersi altre utilità le quali servano a giustificare l'offerta. D'altra parte, anche quando si ammettesse che offerte di premio costituiscono una vera e propria donazione, sarebbe sempre discutibile se la mancanza od il rifiuto di accettazione di siffatte donazioni da parte dei Consigli comunali possa portare all'annullamento di aggiudicazioni regolarmente seguite e rese definitive dall'approvazione prefettizia.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso del comune di Rocca S. Maria contro il Decreto del prefetto di Teramo dell'11 ottobre 1892.

SEZIONE IV.

(Decisione 28 luglio 1893, n. 250).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* TIEPOLO.

Maggi (avv. Damioli) — Consiglio Provinciale di Brescia.

Elezioni provinciali — Annullamento dell'elezione — Decreto del Prefetto — Se possa emanarsi prima che sia stato approvato il processo verbale della deliberazione del Consiglio provinciale — Influenza di ciò sulla domanda di sospensione.

È irregolare il decreto del Prefetto che bandisce le nuove elezioni prima che sia stato approvato il processo verbale dell'adunanza con la quale il Consiglio provinciale abbia confermato l'annullamento pronunciato dalla Deputazione delle elezioni di un consigliere provinciale.

Questa considerazione spiega influenza anche nel decidere sulla domanda di sospensione della esecuzione della deliberazione del Consiglio provinciale.

Attesochè dagli atti che furono prodotti risulta che solo nel giorno 27 giugno 1893 sarebbe stato approvato il processo verbale della seduta 16 maggio 1893 del Consiglio Provinciale, nella quale venne deliberato il rigetto del ricorso presentato da Bernardo Maggi e confermata la deliberazione 31 ottobre 1892 della Deputazione Provinciale portante l'annullamento della di lui elezione a Consigliere Provinciale pel mandamento di Andro. D'onde emerge che il Prefetto avrebbe dato esecuzione al deliberato del Consiglio, col fissare la convocazione degli elettori per la nuova elezione al 30 luglio prossimo, come fece col Decreto 20 maggio 1893 pubblicato nel foglio periodico della Prefettura, fascicolo del mese pure di maggio, prima che quell'atto consigliare avesse potuto pervenire a sua legale cognizione.

Attesochè questa induzione acquista maggior valore dal fatto che il *visto* apposto dal Prefetto per la esecutorietà dell'accennata deliberazione consigliare, approvata nel processo verbale, e quindi comunicabile, come si disse, solo

nel 27 giugno, apparisce colla data del 4 luglio 1893, e quindi di molti giorni posteriore al Decreto di nuova convocazione del Comizio.

Attesochè questo insieme di circostanze farebbe certamente apparire un difetto di regolarità ed una soverchia precipitazione nel processo di esecuzione; e di siffatto argomento già fatto valere col Ricorso, va tenuto conto anche in sede di domanda di sospensione, pure riserbando alla sede definitiva tutte le altre questioni, anche attinenti alla procedura, colle quali il ricorrente si fa strada a dimostrare la illegalità della impugnata deliberazione.

Per questi motivi, visto l'art. 38 della legge 2 giugno 1889, sospende la esecuzione della deliberazione del Consiglio Provinciale di Brescia in data 16 maggio 1893, e conseguentemente dichiara privo di ogni effetto il Decreto 20 maggio del Prefetto di Brescia, solo nella parte che ha fissato la convocazione degli elettori del Mandamento, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 252).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* SERENA.

Mazzarone (avv. Mirenghi e Michele Achille) — Prefetto di Cosenza e Jorio (avv. Canegallo e Valentini).

Esattore — Nomina in persona di chi avendo subito una condanna non sia stato legalmente riabilitato — Se ammessibili gli equipollenti in luogo della riabilitazione — Provvedimenti di competenza della Sezione IV.

È illegale, e quindi deve essere annullato il decreto prefettizio di nomina di un esattore il quale, avendo riportata condanna per alcuno dei reati previsti dall'articolo 14 della legge 20 aprile 1871, non sia stato legalmente riabilitato.

Una sentenza della Corte di appello sulla di lui capacità ad essere iscritto nella lista elettorale politica, non può considerarsi come equipollente della riabilitazione (1).

(1) Risulta dagli atti, che Jorio Gabriele, calzolaio, nato ai 26 dicembre 1844, nel 1860 fece parte dell'esercito meridionale. Dopo la campagna ritornò a casa, e nel gennaio 1865 si associò nella qualità di garzone apprendista alla compagnia ginnastica Francesco Saporito. Un bel giorno scomparve dalla compagnia portando seco varii oggetti del valore di L. 46, e L. 19,77 in moneta di proprietà del detto Saporito e L. 2 appartenenti a Maddalena Fazio, donna della stessa compagnia.

Contro i decreti coi quali i Prefetti approvano o meno i contratti di appalto delle esattorie non essendo ammesso ricorso se non per violazione di legge, per incompetenza, o per eccesso di potere, ai termini dell'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato, ne segue che la IV Sezione, non potendo conoscere in merito dei ricorsi medesimi, non possa neppure accogliere la domanda del ricorrente di essere surrogato nell' aggiudicazione dell'esattoria del Comune (1).

Omissis. Ora dai fatti esposti apparisce chiaramente che un individuo il quale per lo spazio di ben 24 anni seppe moralmente riabilitarsi nella pubblica opinione, facendo dimenticare le antiche colpe, avrebbe assai meglio provveduto alla sua fama se, prima di presentarsi a concorrere all'appalto della esattoria di S. Lucido, avesse cercato di farsi legalmente riabilitare.

Per quanto il caso del Jorio sia veramente pietoso, non si può non riconoscere che di fronte alla chiara, esplicita e tassativa disposizione dell'articolo 14 della legge 20 aprile 1871 la sua nomina è illegale e come tale deve essere annullata.

Nel febbraio dello stesso anno 1865, chiamata alle armi la classe del 1844, il Jorio fu assegnato come soldato nel Reggimento Lancieri Novara e prese parte alla campagna del 1866.

Trovavasi già al Reggimento quando con sentenza del Tribunale correzionale di Cosenza fu condannato in contumacia a sei giorni di carcere come colpevole di furto semplice del valore al disotto di L. 100 a danno del predetto Saporito.

Durante il tempo passato sotto le armi tenne sempre buona condotta, servì con fedeltà ed onore e fu autorizzato a fregiarsi della medaglia per le campagne 1860-61-66 e dell'altra col motto — Unità d'Italia 1848-1870.

Ritornato nel suo Comune nativo in congedo illimitato nel settembre 1869, seppe col lavoro e colla buona condotta riguadagnarsi la stima e la fiducia dei suoi concittadini, i quali lo elessero membro del Consiglio di Amministrazione della Confraternita del Rosario, Tesoriere della Confraternita dei Nobili ed anche Consigliere comunale.

Nel 1892 essendo stato prodotto un reclamo contro la sua iscrizione nella lista elettorale politica, la Corte d'Appello di Catanzaro con sentenza del 19 agosto di quell'anno respinse il reclamo sulla considerazione « che egli aveva diritto a fregiarsi della medaglia commemorativa ed era stato consigliere comunale per oltre un anno come dal certificato del Sindaco ».

(1) La Sezione quindi annullato il decreto prefettizio e respinta la dimanda del ricorrente per la surrogazione nell'aggiudicazione della esattoria ha ordinato di rimettersi gli atti al Prefetto di Cosenza per gli ulteriori provvedimenti. Le spese compensate.

Il citato art. 14 è così concepi o: « Non possono essere esattori... i condannati a pene criminali o a interdizione dai pubblici uffici; i condannati a pene còrrezionali *per furto*, per falsità, per truffa, per appropriazione indebita o per altra specie di frode ecc. »

Il Consiglio di Stato in sede consultiva talvolta ha dubitato se di fronte alle disposizioni di leggi speciali proibitive, le quali contemplano il semplice fatto dell'avvenuta condanna possa utilmente invocarsi l'istituto della riabilitazione; ma, in ogni modo, non potendo la sentenza della Corte di appello di Catanzaro (1) considerarsi come equipollente della riabilitazione di cui all'art. 100 del Codice penale, è inutile discutere se di essa si debba o non si debba tener conto. Si può bene ritenere col controricorrente che nel caso speciale, trattandosi di sentenza contumaciale, la pena sia già prescritta; ma l'ammettere la prescrizione della pena non porta alla conseguenza che si debba disconoscere la efficacia di leggi speciali le quali proibiscono l'esercizio di alcune pubbliche funzioni al condannato che non sia stato riabilitato nei modi di legge.

Come fu bene osservato nella relazione ministeriale sul progetto del Codice penale, simili proibizioni non costituiscono un inasprimento della pena e meno ancora una nota d'infamia che si voglia imprimere al colpevole, ma sono provvedimenti piuttosto di prevenzione che di repressione, intesi a tutelare il decoro delle civili dignità e a guarentire il buon andamento delle pubbliche funzioni.

A nulla giova adunque nella fattispecie il parlare di pena espiata, estinta o condonata, come a nulla vale l'invocare il principio della irretroattività della legge penale sancito nella prima parte dell'art. 2 del Codice penale, poichè non si tratta di una nuova o più rigorosa pena, ma propriamente di condizioni, di requisiti che il legislatore impone e richiede a chi voglia concorrere al conseguimento di alcuni pubblici uffici. Se si può escludere da simili concorsi colui che non presenti, per esempio, il certificato di buona condotta, con più ragione si può escludere chi sia stato condannato per furto, per falsità, per truffa, per appropriazione indebita o per altra specie di frode.

---

(1) Della sentenza si fa menzione nel fatto della causa, riportato in nota.

Senza dubbio siffatte esclusioni importano una certa diminuzione della capacità giuridica del cittadino; ma la legge che per un alto interesse sociale allontanava da alcune pubbliche funzioni chi per fatto proprio ha macchiato la sua riputazione, viene piuttosto a negargli un beneficio che a privarlo di un vero e proprio diritto.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 50).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* BIANCHI.

Comune di Caserta (avv. Lomonaco) —
Ministero agricoltura, industria e commercio (avv. gen. erar.).

Banca popolare — Scioglimento — Decreto irretrattabile — Rifiuto del Governo di revocarlo — Se sia ammessibile il ricorso alla Sezione IV contro siffatto rifiuto — Applicazioni.

Se un Regio Decreto, il quale ordina lo scioglimento e la liquidazione di una Cassa di depositi e circolazione *sia divenuto inoppugnabile per decorrimento del termine ad impugnarlo, non può l'interessato insorgere contro gli atti successivi e conseguenziali, con cui il Ministero di agricoltura e commercio abbia ordinato un primo riparto del 20 0/0 tra i creditori della Cassa e ne abbia nominato il liquidatore.*

Il termine per impugnare innanzi alla Sezione IV un provvedimento amministrativo, quando sia decorso, non può più essere riaperto col chiedere in via amministrativa la rivocazione di quel provvedimento, per provvedersi poi in via contenziosa contro l'atto che respinge la domanda di rivocazione (1).

L'interesse di un Comune ad impugnare il Decreto che scioglie e pone in liquidazione una Cassa popolare di credito sorge fin dal momento dell'emanazione del Decreto stesso, quando sia provato che il Comune abbia concorso con sovvenzioni alla istituzione della Cassa e se ne sia riserbata la sorveglianza, la nomina degli amministratori ed altre ingerenze nell'amministrazione della medesima.

---

(1) Non può dubitarsi che sia nella competenza dell'Amministrazione di revocare i propri provvedimenti. Anzi si osserva che se anche sia scorso il termine stabilito dalla legge perchè gli interessati possano impugnare un atto amministrativo, questo non diventa irretrattabile, nè

Non è atto a creare la facoltà del Comune a ricorrere contro il Decreto di scioglimento della Cassa, il fatto dei ricorsi ad esso rivolti dai comunisti perchè procuri di ottenere dal Governo che la Cassa abbia a continuare nelle sue operazioni durante la liquidazione.

Attesochè la Nota ministeriale 6 settembre 1892, che ora è fatta oggetto di ricorso, non costituiva un provvedimento nuovo e per sè stante, ma era semplicemente la risposta negativa data dal Ministero d'agricoltura, industria e commercio alla istanza presentata dal Comune di Caserta affinchè il Ministero stesso volesse promuovere un nuovo Decreto Reale che revocasse quello del 7 aprile 1892 statuente lo scioglimento del Consiglio d'amministrazione e la liquidazione della *Cassa di depositi e circolazione.*

Che contro il Regio Decreto 7 aprile 1892, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del giorno 27 dello stesso mese, non fu mai proposto ricorso alcuno, e lo stesso Comune di

---

acquista valore di cosa giudicata, ma è sempre rivocabile dall'Amministrazione, e questa anzi deve rivocarlo quando si trova di fronte a *nuovi fatti* sopraggiunti, od in base ad un nuovo ordine d'idee, di considerazioni, di riguardi che vengono messi innanzi dagl'interessati. Il provvedimento di revoca è essenzialmente distinto dall'atto revocato; e come esso può per sè solo formare obbietto di ricorso alla Sezione IV, così del pari deve considerarsi come diverso e distinto e suscettivo per sè solo d'impugnativa il rifiuto di emetterlo. Tanto l'emanare un provvedimento, quanto il revocarlo importa per l'Amministrazione una deliberazione che può essere errata: per modo che può benissimo avvenire che mentre il provvedimento, in relazione all'epoca ed al fatto su cui fu emanato, sia giusto, il rifiuto di rivocarlo sia poi ingiusto e lesivo.

E quindi se il provvedimento per sè stesso apparisca insindacabile, il rifiuto di revocarlo può formare obbietto, per sè stesso, di un gravame amministrativo, od anche giudiziario, quando il rifiuto alla domandata revoca sia opposta dall'Amministrazione in un momento in cui sia cessata la necessità, o la convenienza, o la legalità del provvedimento medesimo.

Ci permettiamo di portare degli esempi, a sostegno di questa nostra affermazione. Supponiamo che il prefetto abbia spedito un commissario in un Comune per la spedizione di un affare in ritardo. Nel momento in cui è emanato questo provvedimento può essere incensurabile. Ma se nel frattempo il Comune *disbriga* l'affare pel quale il commissario era stato nominato, il prefetto deve revocare il suo decreto, e se si rifiuta di revocarlo, il suo rifiuto è meritevole di censura e può essere obbietto di ricorso, mentre il primo decreto di nomina del commissario non poteva esserne meritevole.

Supponiamo, parimenti, che l'autorità tutoria, ritenuto che un debito del Comune sia esigibile, spedisca il mandato di ufficio a carico del

Caserta ammette, come del resto è incontestabile, che quel Decreto non potrebbe per sè stesso essere ormai suscettibile d'impugnazione, essendo di gran lunga trascorso il tempo utile per intentarla;

Che il ricorrente ha creduto di poter invece denunziare a questa Sezione per l'annullamento la risoluzione negativa ministeriale comunicatagli colla Nota del 6 settembre 1892, nonchè i successivi provvedimenti coi quali fu ordinato un primo riparto del 20 0|0 tra i creditori della Cassa, e fu nominato un liquidatore; ma è troppo evidente come, supposto pure che fosse possibile e venisse pronunciato l'annullamento di quella determinazione ministeriale, ciò a nulla approderebbe se non venisse parimenti distrutto il Regio Decreto del 7 aprile 1892, del quale poi non sono che conseguenza di esecuzione i provvedimenti di nomina del liquidatore, e di parziale riparto delle sostanze patrimoniali della Cassa tra i creditori; laonde l'impugnazione di quella risposta ministeriale e di quei provvedimenti successivi non ha senso nè può avere efficacia se non intendendola diretta

---

Comune medesimo. Se il Comune dopo di ciò fornisca spiegazioni e mostri che il debito *non era* ancora esigibile, la G. P. A. deve revocare il suo provvedimento. E se essa si rifiuta di farlo, il ricorso che forse non avrebbe potuto portarsi contro il suo precedente decreto, che allo stato anteriore delle cose poteva essere legale, può bene investire il secondo decreto, riconosciuto e dimostrato illegale.

Applichiamo ora questa teoria al caso speciale obbietto della decisione. Il Ministero di agricoltura, industria e commercio emise nel 7 aprile un suo decreto che poneva in istato di liquidazione la Cassa di depositi e circolazione di Caserta.

Quel decreto prendeva le mosse dalla sola considerazione della situazione della Cassa cui si riferiva: il Ministero credeva d'avere il potere di farlo e nessuno degl'interessati ricorse; quindi in tale stato di cose il Ministero nessuna ragione aveva per revocare il suo decreto.

Ma ecco che posteriormente un *nuovo fatto* sopraggiunge. La cittadinanza di Caserta si commuove e ne interessa il Consiglio comunale. Questo come rappresentante della *generalità* degli abitanti fa sua la vertenza. Espone al Ministero dell'agricoltura i danni che da quel provvedimento derivano al Comune, s'impegna personalmente a riparare questi danni mediante un forte stanziamento di fondi nel bilancio comunale.

Evidentemente con ciò il Comune solleva una questione *nuova*, quella della legalità, a fronte di fatti sopraggiunti, dell'operato ministeriale, e della mancanza di potere del Governo del Re.

Dopo ciò il Ministero emette un SECONDO provvedimento che rifiuta di riparare il mal fatto. Ma questo secondo provvedimento si riferisce ad un novello ordine di fatti e di considerazioni amministrative e legali, finanziarie e sociali. Non più il Ministero spiega i suoi poteri innanzi alla Cassa, ma di fronte alla cittadinanza di Caserta e di fronte al Comune di Caserta ricorrente; non si discute più lo stato di fatto della Cassa disciolta, ma le conseguenze dello scioglimento.

sostanzialmente contro il Regio Decreto 7 aprile 1892, divenuto invece inoppugnabile per trascorrimento di termine; nè d'altronde è ammessibile che il diritto a ricorrere possa essere ripristinato e il termine possa essere riaperto ad arbitrio col chiedere la revocazione in via amministrativa del provvedimento divenuto irrepugnabile, per insorgere poi nella via contenziosa contro l'atto contenente il rifiuto;

Che il patrocinatore del Comune di Caserta ha tentata una industre argomentazione per sostenere la ricevibilità dell'attuale ricorso, dicendo che contro il Regio Decreto 7 aprile 1892 il Comune stesso non avrebbe potuto insorgere per mancanza d' un interesse proprio, e che questo essendosi verificato solamente quando l'autorità comunale, in rappresentanza degli interessi generali degli amministrati, promosse con reclamo al Governo la revoca del predetto Regio Decreto, e il reclamo venne respinto, ne nacque allora il diritto del Comune ad impugnare tale risoluzione negativa, e da quel giorno deve computarsi la decorrenza del termine pel ricorso;

Che però alla efficacia di simile ragionamento manca la necessaria base dei fatti; giacchè fin dal 1882 il Comune di Caserta aveva concorso con cospicue sovvenzioni a render possibile la istituzione della Cassa di depositi e circolazione in luogo della fallita Cassa di risparmio, e nello statuto deliberato dal Consiglio comunale nella tornata del 19 giugno 1882 ed approvato col Regio Decreto del 29 luglio

---

Per tal modo una nuova questione si è venuta a sollevare non prima esaminata dal Ministero, quella della legalità del suo atto.

È quindi, e in via assoluta e in via relativa, un nuovo atto che vien posto in essere, DISTINTO ed indipendente dal primo; che può bene per sè solo formare oggetto di un ricorso.

Non altrimenti avviene nel procedimento giudiziario. Una sentenza è passata in giudicato; ma essa può, dopo degli anni, essere impugnata ciò non ostante col ricorso in *rivocazione*. Or la parte la quale resta soccombente nel giudizio di rivocazione può bene — contro la sentenza emanata in questo giudizio — sperimentare quei gravami che non poteva sperimentare prima contro il giudicato.

Lo stesso avverasi nella sede amministrativa. Sta bene che dopo scorso il termine, non può più impugnarsi un atto amministrativo, togliendo occasione dagli atti semplicemente conservativi del medesimo. Ma se in base ad una nuova condizione di fatto, o di una nuova serie di fatti, si determina una ragione di revocarlo, il rifiuto della revoca chiesta dagli interessati costituisce senza dubbio esso stesso un nuovo atto amministrativo, che è compreso tra quelli pei quali l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato apre la via di ricorso in annullamento.

del medesimo anno erano riserbate allo stesso Consiglio comunale la sorveglianza della Cassa, la nomina dei componenti il Consiglio d'amministrazione, la discussione ed approvazione dei conti, la determinazione della pianta degli impiegati ed altre ingerenze; talchè non sarebbesi potuto mettere in dubbio che il Comune avesse un interesse legittimo a proporre, se lo avesse stimato del caso, un ricorso contro il Reale Decreto 7 aprile 1892 con cui la Commissione amministratrice della Cassa era dichiarata sciolta e la Cassa medesima posta in liquidazione;

Che d'altra parte volendo negare che il Comune di Caserta avesse la facoltà di ricorrere contro il Reale Decreto del 7 aprile 1892, non saprebbesi poi dove trovare fondamento per sostenere che una tale facoltà fosse nata posteriormente a favore del Comune, per potere impugnare la risoluzione ministeriale 6 settembre 1892 che negava la revocazione di quel Reale Decreto chiesta colla istanza del 30 agosto 1892; giacchè nello intervallo tra le accennate date non era sorto alcun fatto nuovo pel quale potessero essere mutati i rapporti del Comune rispetto alla Cassa di depositi e circolazione; nè simile mutamento potrebbesi certamente far derivare dalle istanze presentate al Consiglio comunale dai privati aventi interesse, acciocchè procurasse di ottenere che la Cassa continuasse l'esercizio delle sue operazioni durante la liquidazione.

Per questi motivi la Sezione dichiara irricevibile il ricorso di cui si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 282).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Dottor Pica (avvocati Fazio E. e Fazio C.) — Il prefetto di Basilicata e Ricciuti Michele (avvocati Rinaldi e Montesano).

Ufficiale sanitario comunale — Nomina — Facoltà del prefetto — Apprezzamento incensurabile — Insufficiente motivazione — Per qual titolo il decreto del prefetto possa impugnarsi innanzi alla Sezione IV.

Dal contesto delle disposizioni degli articoli 12 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 e 26 del relativo regolamento emerge chiaramente come per virtù di esse trovisi l'autorità prefettizia investita di una positiva facoltà di nomina dell'ufficiale sanitario comunale; la quale

facoltà, appunto perchè tale ed in relazione ai fini di interesse generale a cui le disposizioni in parola appariscono preordinate, importa necessariamente nel prefetto il diritto ed il dovere di investigare e di giudicare con apprezzamenti propri se il medico stato preferito nella proposta dell'autorità comunale fra più esercenti, rivesta i requisiti all'uopo dalla legge determinati, specie gli studi speciali e pratici di igiene.

In questi apprezzamenti il giudizio del prefetto è sovrano ed incensurabile, nè cosiffatto giudizio può essere altrimenti impugnato che per titolo di illegittimità.

Il prefetto motiva a sufficienza ed in modo decisivo il proprio decreto una volta che in base al richiamato parere del Consiglio provinciale sanitario ritenga non trovarsi il proposto dal Consiglio comunale nelle condizioni prescritte dal 1° comma dell'art. 26 del regolamento 9 ottobre 1889.

In siffatta controversia, le indagini della Sezione IV devono limitarsi ai vizi di illegittimità definiti all'articolo 24 della legge organica sul Consiglio di Stato (*testo unico*) (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 272).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* TIEPOLO.

Pittiani Maria (avv. Gilardini) — Sandri Luigi (avv. Billia).

Farmacie — Controversia sul privilegio — Competenza — Limiti della facoltà dell'autorità amministrativa.

Il definire le controversie sul punto se esista, o meno, il privilegio che possa tradursi in esperimento di diritto concreto, nei rapporti tra un farmacista esercente ed altro farmacista concorrente, non appartiene all'autorità amministrativa (2).

---

(1) Su questo punto la Sezione IV considerò che nella specie il giudizio del prefetto anzichè apparire illogico, irrazionale o manifestamente contrario alle risultanze degli atti in guisa da poter involgere un eccesso di potere risultava, appoggiato ad apprezzamenti abbastanza plausibili desunti dalla natura stragiudiziale, e dalla insufficienza sotto il rapporto della durata degli attestati prodotti dal dottor Pica per giustificare di aver fatti studi speciali e pratici d'igiene.

(2) Su questa questione pubblichiamo nella *Parte IV, pag. 86 e segg.* una *monografia*, dovuta alla dotta penna del comm. Rosmini, consigliere di Stato.

Quando non sia riconosciuta la legale esistenza del diritto privativo a favore dell' antico farmacista, alla quale esistenza soltanto può aver riguardo l' articolo 68 della legge sanitaria, l' unica osservanza di legge imposta all'autorità amministrativa è quella dell' art. 26 della legge stessa, per la quale i prefetti devono essere notiziati quindici giorni prima dell'apertura di una nuova farmacia.

Quando vi sia siffatta osservanza, è legale il decreto ministeriale che respinge il ricorso dello esercente che si afferma privilegiato, salva ed impregiudicata, nella sede giudiziaria, la controversia sulla esistenza del privilegio.

Attesochè non è questione soltanto degli effetti di privilegi che fossero sanzionati da leggi e da disposizioni speciali non per anco derogate nelle Provincie Venete per riguardo all'esercizio di farmacie di vecchia fondazione, ma altresì della esistenza legale degli stessi privilegi in quella regione, e quindi della facoltà che la signora Pittiani di Sugagna, proprietaria di antica farmacia, abbia di farli valere di fronte al fatto che una nuova farmacia sarebbe stata aperta in quel centro comunale ad opera del signor Sandri Luigi, con semplice notizia data al prefetto in conformità del disposto dell'art. 26 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 e senza tener conto per nulla della riserva fatta dal successivo art. 68 della stessa legge.

Difatti nel mentre il ricorso della signora Pittiani sostiene che per virtù di una serie di richiamate disposizioni nelle provincie già soggette all'Austria, le farmacie esistenti prima del 1835 erano di *diritto reale*, che costituivano un privilegio per i proprietari, che erano trasmissibili per contratto e per successione, riguardate come ente economico e giuridico capace di produrre un'utilità perpetua, come un bene immobile, e che l'autorità amministrativa non poteva in alcun modo permettere una perturbazione di siffatti diritti quesiti, tranne il caso di pubblica necessità, a determinare la quale erano fissate norme tassative per riguardo all'aumento di popolazione, delle distanze, ecc., dall'altra parte il signor Sandri nella sua risposta al ricorso, impugnando ogni preteso diritto della ricorrente, invoca l'appoggio di una giurisprudenza, anche suprema, per affermare che per la no-

tificazione austriaca 10 agosto 1835 cessavano di essere proprietà *patrimoniale* nel Veneto le farmacie di antica istituzione, e fu espressamente abolito qualsiasi vincolo o privilegio eventualmente preesistente per la legislazione veneta a favore dei proprietari di farmacie; e che in quanto all'abolizione di vincoli e di privilegi non avrebbe portato deroga la successiva notificazione 1° agosto 1838, per conchiudere colla più sopra richiamata decisione della Corte Suprema di Firenze (1), avente giurisdizione nelle Venete provincie; che per quanto riguarda le farmacie di antica istituzione in quella regione, è inutile indagare se l'art. 68 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 abbia sospeso solamente di regolare le indennità derivanti dall'abolizione dei vincoli e privilegi esistenti, o abbia anche sospesa la immediata attuazione del principio di libertà di esercizio di cui l'art. 26 della legge stessa; e che i proprietari di farmacie di antica istituzione nel Veneto non hanno diritto d'impedire l'apertura di nuove farmacie. Negli speciali rapporti attuali di controversia poi nulla si avrebbe di deciso da parte della competente autorità giudiziaria in ordine al contestato privilegio.

Attesochè in presenza di questo stato di controversia e di giurisprudenza, se vuolsi, speciale a quella regione, non può essere censurabile in diritto l'impugnata deliberazione del Ministero, che dichiarava di non avere alcun provvedimento da dare sul ricorso interposto dalla Pittiani in opposizione all'apertura della nuova farmacia da parte del Sandri, nella quale opposizione il prefetto già dapprima non aveva trovato che fosse il caso che l'autorità amministrativa dovesse ingerirsene.

Il provvedimento ministeriale che, senza dubbio, ha carattere di definitivo, sia per la competenza del ministro emanante da disposizioni di legge e di regolamento, sia per l'esaurienza in sede amministrativa della materia del gravame, parte dal concetto che la opposizione non si fondava sulla dimostrazione di alcun diritto quesito a titolo oneroso da parte della Pittiani per mantenere il privilegio, nel qual caso ovvia e diretta sarebbe stata la conseguenza del rimborso anche per quanto può spettare alla cognizione del-

(1) Sentenza della Cassazione di Firenze del 26 novembre 1891, in causa Chiussi *c.* Bisulti riportata nella *Legge,* 1892, I, p. 331.

l'autorità amministrativa; del resto fa riserva alla stessa esponente pel caso che si ritenga lesa in qualche suo diritto dall'apertura della nuova farmacia, di rivolgersi all'autorità giudiziaria, la quale deciderà la controversia nei suoi rapporti col Sandri.

Il ricorso sostiene che oltre all'acquisizione del privilegio a titolo oneroso, vi sono altri modi di acquisto legalmente proteggibili e rispettati dall'art. 68 della legge, e che il Consiglio di Stato ebbe già a decidere, che non in base alla pretesa libertà di farmacia, ma bensì a senso delle antiche leggi, le quali sancivano e regolavano privilegi e vincoli si debba risolvere la questione che insorge fra il vecchio ed il nuovo esercente, e che con ciò il Decreto del Ministero fraintende principii e giurisprudenza. Intorno a ciò è da osservare quanto appresso.

Quando la esistenza del privilegio sia incontroversa, come avviene là dove fu dominante il sistema delle *piazze da speziale*, costituenti un vero diritto patrimoniale, o quando le pretese degli antichi farmacisti oppugnanti alla libera concorrenza dei nuovi sieno state anche riconosciute fondate in diritto per autorità di cosa giudicata, bene allora si dovrà ritenere che non ostante sia stato proclamato in via di massima il principio della libertà di esercizio dell'arte farmaceutica, l'attuazione di così fatto principio rimane provvisoriamente sospeso in quei determinati luoghi dove siano accampati i vincoli e privilegi riconosciuti, continuando questi a rimanere in vigore fino a tanto che non sieno tolti di mezzo dalla nuova legge riservata a pubblicarsi. Con ciò si apriva il campo alla logica e legale conseguenza che anche in pendenza del periodo transitorio, nei luoghi dove esiste l'accennato sistema, l'art. 68 della nuova legge debba essere applicato in tutta la sua integrità, compreso il richiamo alle discipline regolatrici dei privilegi per intanto rispettati ed anche, ciò che più importa, alla facoltà attribuita all'autorità amministrativa di accordare nelle circostanze eccezionali riconosciute dalle leggi speciali l'autorizzazione di aprire nuove farmacie, non ostante la esistenza delle piazze privilegiate. Ciò è quanto ritenne la decisione 28 gennaio 1892, della IV Sezione (1), con riferimento ad un sistema di piazze

(1) Riportata dalla *Giustizia amministrativa*, anno 1892, par. I, p. 154, con note.

privilegiate farmaceutiche, riconosciuto per esistente nelle provincie del Piemonte ed in ordine agli effetti di un giudizio istituito da ventotto proprietari ed esercenti di farmacie piazzate in Torino in confronto di altri tredici, i quali avevano aperto nuove farmacie con semplice avviso al prefetto, nel quale giudizio le domande in opposizione furono riconosciute per fondate in tutti gli stadi di giurisdizione ordinaria ed accolte meno che nei riguardi del prefetto ritenuto come estraneo ad una controversia dibattutasi fra contrari diritti ed interessi di parti. Ma la signora Pittiani fuori di luogo ora invoca una siffatta decisione, e le altre che susseguirono in conformità agli stessi principii, essendo manifesto dalle premesse ragioni di fatto che del tutto diverso è lo stato dei suoi rapporti di contestazione col Sandri. Ora il privilegio non è pacifico, ma controverso; ed il definire la controversia, anche sul punto se esista o meno quel privilegio che possa tradursi in esperimento di diritto concreto nei rapporti fra un farmacista esercente ed altro farmacista concorrente, non appartiene all'autorità amministrativa.

Attesochè è omai costante il principio affermato dalla giurisprudenza ordinaria, e principalmente dalla Corte Suprema di Roma regolatrice della materia di competenza con decisioni anche emanate in sede di conflitto, che appartiene alla competenza giudiziaria tanto lo statuire caso per caso se siano tuttodì vigenti le restrizioni disposte dai regolamenti anteriori alla nuova legge sanitaria, quanto l'ordinare, in caso affermativo, la chiusura delle farmacie aperte in dispregio del diritto di privilegio acquisito, e queste massime sono richiamate non solo dalla sopraripportata decisione della IV Sezione, ma anche da altre più recenti (1), e fra queste da quella 19 gennaio 1893 (2) in causa *Foglia* e *Fumagalli*. E non potrebbe essere ritenuto diversamente quando si rifletta che la questione di violazione di privilegio legalmente protetto involge controversia di diritto civile. D'onde consegue che se all'autorità amministrativa è riserbata la estimazione delle condizioni speciali richieste per concedere o per negare l'autorizzazione di detta apertura secondo le norme della legge antica, questo giudizio ha per presup-

(1) Vedi decisione 29 dicembre 1892, *Cardone* c. *prefetto di Milano* e *Fumagalli*, riportata nella *Giustizia amministrativa*, anno 1892, par. I, pag. 608.

(2) Riportata nella *Giustizia amministrativa*, anno 1893, par. I, p. 221.

posto il riconoscimento di uno stato di diritto, sia dichiarato nella sede competente, sia ammesso per concordia tra le parti, che comporti nel campo amministrativo una siffatta ispezione per regola e tutela dell'interesse pubblico; mentre quando nulla vi sia di definito nella sede di diritto, l'autorità amministrativa non può che rimettere la parte opponente, come fece il Ministero dell'interno colla signora Pittiani, a far valere le sue ragioni davanti al giudice ordinario.

Attesochè ben è vero che anche all'autorità amministrativa si addice, ogni qualvolta si tratti d'interpretare e di applicare disposizioni di legge, comunque vi possa essere coinvolto un interesse giuridico, fare la sua parte d'indagini e d'ispezione sulla vera portata della legge in questione e sugli effetti che le si devono attribuire, e ciò per conformare a quei criteri di legalità che trova di dedurre, quei provvedimenti che sono di sua attribuzione. Ma nel concreto, qualora per riserbarsi una facoltà di concedere o di negare la concessione di apertura di una nuova farmacia a norma delle leggi antiche, l'autorità amministrativa venisse anche a dichiarare ed a statuire nei rapporti fra due contendenti, che conservano ancora pieno effetto in quella regione le stesse leggi, e che con ciò vengano a porsi in essere certe condizioni di diritto a riguardo di determinati soggetti, verrebbe a risolvere ad effetti pratici una questione che forma appunto l'oggetto di controversia fra due interessati a far valere opposti diritti, e con ciò a preoccupare un campo di giudizio che non è quello suo proprio. La non per anco riconosciuta legale esistenza del diritto privativo a favore dell'esercente antico, alla quale esistenza soltanto può aver riguardo la disposizione dell'art. 68 della legge sanitaria, impone all'autorità amministrativa un'unica osservanza di legge: ed è quella dell'art. 26, che vuole che i prefetti sieno notiziati quindici giorni prima dell'apertura di una nuova farmacia, perchè devono essere posti in grado di conoscere se la nuova farmacia risponda alle esigenze d'ordine pubblico che sono prestabilite da altre disposizioni della stessa legge.

All'infuori di ciò la legge non impone ai prefetti di scandagliare altresì le eventuali pretese ed opposizioni che possono sorgere nel campo dei diritti particolari, fino a tanto che non si abbia uno stato riconosciuto di diritti acquisiti;

specialmente quando non vi sia alcuna dimostrazione di un titolo correspettivo nell'acquisto dei diritti inerenti all'esercizio farmaceutico; pel qual caso lo stesso impugnato ministeriale decreto sarebbe rimasto sulla riserva.

Attesochè venendo per quest'ordine di ragioni ad emergere la piena legittimità dell'impugnato provvedimento, il ricorso rimane nello stato di rigetto, ma d'altra parte l'indole della controversia, la quale, nei suoi sommi punti, ha potuto dar luogo, anche davanti a magistrati supremi, alle accennate divergenze, consiglia il temperamento della compensazione delle spese.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 marzo 1893, n. 124).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Provincia di Pavia (avv. Giacobone) — G. P. A. di Pavia.

Spese di spedalità — Ricorso alla Sezione IV — Termine — Se definitiva la decisione della G. P. A. — Ricorso rivolto contro una decisione puramente confermatoria dell'antecedente — Quando il ricorso alla stessa autorità che emise il provvedimento impugnato sospenda il termine per impugnarlo.

Il reclamo alla Sezione IV del Consiglio di Stato previsto dall'art. 80 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza deve farsi nel termine di giorni 60 a partire da quello in cui l'interessato ebbe la notificazione del provvedimento impugnato.

La deliberazione della G. P. A. nelle controversie in materia di spese di spedalità, previste dall'art. 80 della detta legge, ha carattere di provvedimento definitivo. Dopo scorso il termine di 60 giorni dalla notifica della deliberazione della G. P. A. non sarebbe più ritenibile il ricorso neanche se rivolto contro una successiva deliberazione della stessa Giunta Provinciale, la quale sia semplicemente confermatoria della deliberazione antecedente.

Le rimostranze che si rivolgano all'autorità la quale emise una deliberazione definitiva, non possono sospendere la decorrenza del termine per ricorrere, quando non hanno per effetto di procurare un secondo provvedimento che sia sostanzialmente diverso dal primo, ma sia una pura e semplice conferma di quello.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 agosto 1893, n. 263).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* MOTTA.

Tonnini (avv. Malgarini) — Giunta P. A. di Parma, Comune di Sissa, e Battei Ugo.

Elezioni comunali — Annullamento per incertezza dei consiglieri uscenti e rimasti in funzione.

La contraddizione risultante da una deliberazione della Giunta municipale, non impugnata, e gli elenchi pubblicati dal sindaco, ed affissi nella sala dei Comizi, circa i nomi dei consiglieri uscenti e dei rimasti in funzione, è causa di grave irregolarità, con violazione dell'art. 65 della legge com. e prov., onde giustamente venne dalla G. P. A. pronunziato l'annullamento delle operazioni elettorali.

Omissis. Attesochè, restringendosi pertanto la controversia al punto di esaminare se l'impugnata decisione abbia giustamente annullato le elezioni in parola, questa Sezione non trova che la G. P. A. siasi male apposta. E per fermo, poichè lo stesso ricorrente, da una parte lamenta che la Giunta municipale deliberò illegittimamente, e d'altra banda non disconosce che il sindaco fece affiggere nella sala dei Comizi gli elenchi prescritti dall'art. 65 della sopracitata legge comunale e provinciale, dai quali, in contradizione di quel deliberato, rilevavasi che il Braibanti figurasse tuttora tra i consiglieri in carica, e che viceversa il Battei fosse annoverato fra gli *uscenti*, è ragionevole il dubbio che gli elettori non siano stati posti in grado, come la legge vuole, di conoscere perfettamente sopra chi dovessero raccogliere i loro suffragi. Perlomeno è a ritenersi che un equivoco vi fu, giacchè, ammesso ipoteticamente ciò che il Tonnini asserisce (per altro senza veruna giustificazione) nel 5° mezzo del suo ricorso, non s'intenderebbe abbastanza il perchè gli elettori avrebbero dato 111 voti al Braibanti, che gli elenchi affissi riportavano fra i consiglieri *non uscenti*, e 2 soli voti al Battei, che vi appariva invece tra gli *uscenti*. Il ricorrente ha cercato dare di ciò una spiegazione, ma questa non escluderebbe che tutta la votazione abbia potuto essere influenzata dalla incertezza ingenerata dal patente

cozzo, in cui si trovavano, la deliberazione della Giunta comunale, non impugnata da alcuno, ed i summenzionati elenchi pubblicati dal sindaco.

Laonde le operazioni elettorali di Sissa, avvenute in siffatte circostanze, non solo peccano *d'irregolarità grave*, siccome ragionevolmente ritenne la G. P. A., ma può dirsi che siano infirmate dalla violazione del sopracitato articolo 65; perciocchè tanto varrebbe l'aver omesso di render noti agli elettori i nomi dei consiglieri *uscenti* e dei *rimasti in funzione*, quanto, anzi molto più, l'averli designati difformemente da ciò che sarebbe risultato da una deliberazione della Giunta municipale, avverso cui nessuno aveva reclamato.

Attesochè non vi sia luogo ad impartire alcun provvedimento sulle spese, non essendo comparse neppure le parti interessate a far respingere il gravame del Tonnini.

Per tali motivi, la Sezione respinge il ricorso di cui si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 251).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

De Rosa ed altri (avv. Semmola) — G. P. A. di Caserta e Com. di Acerra (avv. Sansonetti).

Eccezione d'incompetenza — Decisione della G. P. A. — Dispositivo erroneo ed illegale — Scioglimento del corpo delle guardie campestri — Licenziamento di alcune guardie — Quali facoltà competano al Consiglio comunale, e quali alla Giunta municipale — Ricorso alla G. P. A. — Giudizio di merito spettante alla medesima.

Per le esplicite disposizioni degli articoli 14 e 15 della legge 1° maggio 1890, quando dinanzi alla G. P. A. la incompetenza viene eccepita dalle parti o elevata di ufficio, la Giunta deve annullare l'atto o provvedimento e rimettere l'affare all'autorità competente. Se la Giunta provinciale dichiari soltanto inammissibile per incompetenza *il ricorso senza por mente che la dichiarazione di incompetenza, che riguarda il merito, esclude quella della irrecivibilità che si riferisce alla parte formale del gravame il dispositivo della decisione è erroneo ed illegale, e come tale merita di essere censurato.*

Coloro che formavano il corpo delle guardie campestri non possono ricorrere contro la deliberazione consigliare con la quale si scioglieva il detto corpo. In effetti, siccome non si tratta di una deliberazione di licenziamento, il ricorso contro la medesima sfugge alla competenza della G. P. A. la quale avendo una giurisdizione di attribuzione deve limitarsi a conoscere soltanto dei reclami di cui agli articoli 1 e 2 della legge 1° maggio 1890.

La Giunta comunale, che deve ricostituire il corpo delle guardie campestri a norma del regolamento approvato dal Consiglio ha la facoltà di licenziare le guardie eccedenti il numero stabilito dal Consiglio stesso, anche tutte quelle altre che non fossero giudicate idonee al servizio; ma essa non può esercitare questa facoltà se non per giusti e legittimi motivi, e in conformità dei regolamenti municipali; e contro il suo operato le guardie hanno il diritto di reclamare alla competente autorità.

Il Consiglio comunale non può esercitare una facoltà che la legge nell'art. 117 espressamente attribuisce alla Giunta comunale. Questa però nello esercizio di una facoltà di una esclusiva competenza non può ritenersi incensurabile e precludere la via al ricorso giurisdizionale. Cosicchè, quando le guardie, ai termini dell'art. 1, n. 12 della legge 1 maggio 1890, si rivolgono alla G. P. A., la medesima deve affermare la sua giurisdizione e decidere, anche in merito del ricorso. Se invece si dichiara incompetente, comunque si voglia interpretare la parola incompetente *da essa adoperata, è certo che nella impugnata decisione manca assolutamente quel giudizio di merito che la legge espressamente richiede.*

SEZIONE IV.

(Decisione 28 luglio 1893, n. 249).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* TIEPOLO.

Sgariglia ed altri (avv. Dari, Contalamessa e Iachini)
G. P. A. di Ascoli Piceno (avv. Leti).

Elezioni amministrative — Seggio definitivo — Scrutatori iscritti nelle liste di altre Sezioni.

È viziata di nullità l'elezione quando nel seggio de-

finitivo di ciascuna Sezione vi erano scrutatori iscritti nelle liste di altre Sezioni.

Attesochè dal certificato 18 febbraio 1893 del sindaco di Ascoli Piceno, consono alle risultanze dei diversi processi verbali, emerge che nelle elezioni amministrative seguite nel 4 dicembre 1892 in quel Comune, lo scrutatore della prima Sezione Palombari Antonio era inscritto nella lista della 5ª, e De Angelis Emidio nella lista della 3ª, lo scrutatore della 2ª Sezione Tolvecchia Luigi era iscritto nella 7ª, lo scrutatore della 3ª Costantino Nafreno era iscritto nella 2ª, gli scrutatori nella 4ª Monticelli Francesco e Capponi Domenico il primo era iscritto nella 5ª ed il secondo nella 2ª, lo scrutatore Castelli Giovanni della 5ª era iscritto nella 2ª, lo scrutatore Parani Luigi della 6ª era iscritto nella 5ª, e Perroni Giovanni parimenti della 6ª era iscritto nella 3ª, gli scrutatori Petroni Pietro e Piccione Francesco della 7ª erano iscritti ambedue nella 6ª.

Attesochè se davanti alla anormalità di questo fatto complesso che in tutte le Sezioni elettorali, nelle quali sarebbe diviso quel Comune, i seggi rimasero composti con individui non iscritti nella lista della rispettiva Sezione, ma appartenenti ad altra, la G. P. A. accogliendo il ricorso di Aubert Wirrone, ha ritenuto doversi annullare le seguite elezioni, ha fatto giusta interpretazione e retta applicazione della legge.

Ed anzitutto è conforme allo spirito della legge, che una volta costituita la Sezione elettorale distinta, sia pure che la legge determini questa misura per comodità degli elettori quando vi sia eccedenza al numero di 400 (articolo 43 della legge comunale e provinciale), la stessa Sezione debba cercare e trovare nel proprio seno e non anche in quello delle altre Sezioni che hanno un' orbita elettorale loro propria, gli elementi per comporre quel seggio e che deve funzionare pienamente in tutte le operazioni elettorali che si svolgono.

Ed è indubitato che la costituzione del seggio è necessaria per dare pienezza ed integrità alla manifestazione del voto. La votazione, fatto solenne e complesso, non consiste soltanto nell'atto materiale dell'elettore iscritto che presenta la scheda perchè sia deposta nell'urna, ma bene altresì nell'adempimento di tutto ciò che la legge ha vo-

luto per concomitante e per susseguente alla consegna della scheda, locchè appartiene alle funzioni del seggio, funzioni di vigilanza, di controllo, di scrutinio, ecc. Ma come non s'impugna, e non si potrebbe impugnare, che il votante debba essere iscritto in quella lista di elettori che sono positivamente compresi in quella determinata Sezione, così per logica naturale di questo processo deve essere iscritto in quella e non altrove quell'elettore che chiamato a formar parte del seggio, concorre ad operazioni che sono complementari alla consegna e deposizione della scheda. Così la giurisprudenza della Sezione IV ha anche in altri casi ritenuto che la divisione del Comune in più Sezioni elettorali nel caso previsto dall'articolo 63, non solo richiede per ogni Sezione la composizione di un ufficio elettorale nel numero legale prescritto dall'articolo 67, senza di che non si potrebbe avere nei Comuni ripartiti per Sezioni un processo regolare e normale di elezione, ma che non può dirsi legalmente costituito l'ufficio elettorale di una sezione con la nomina a scrutatore di un elettore appartenente ad altra Sezione (Decis. 25 giugno 1891, Pozzuoli) (1).

Attesochè le osservazioni dedotte col ricorso non sono tali da prevalere alla forza di questo principio. Non sussiste infatti che col ritenere che le parole *elettori presenti*, usate nella prima parte dell'articolo 67 debbano intendersi nel senso che tali elettori sieno non solo presenti, ma anche appartenenti alla Sezione di cui si va a comporre l'ufficio, si venga ad aggiungere alla legge una condizione da essa non detta e non voluta. L'articolo 67, a parte che esso non si occupa in modo speciale del caso che si abbia una costituzione di Sezione elettorale distinta con ufficio proprio, non aggiunge di più alle dette parole, perchè non aveva alcun motivo di aggiungere. Quella espressione *fra i presenti* ha un significato evidente di correlazione ad una determinata presenza: a quella cioè che può essere giustificata dalla qualità della persona che si trova in quel luogo, non casualmente, non accidentalmente, ma con fine e motivo consentaneo allo scopo della riunione. È presente nel luogo di riunione, in senso proprio, quell'elettore che ivi si trova per esercitare le funzioni correlative, e in altri termini per prender parte alla elezione. Se si tratta di unica

---

(1) Riportata nella *Giustizia amministrativa*, 1891, Parte I, pag. 346.

assemblea com' è previsto nella prima linea dell'articolo 63, qualunque elettore iscritto nella lista parimenti unica, può essere chiamato a comporre il seggio. Se si tratta di Sezione distinta, quel che di speciale e di circoscritto che questa mantiene per riguardo al concorso degli elettori deve riflettersi sulla persona dell'elettore presente e cioè deve essere compreso in quel novero di elettori che compongono la Sezione. Con ciò il tenore letterale dell'articolo 67, che è abbastanza spiegativo nella sua portata, non porge alcun suffragio al dedotto mezzo.

In ogni caso poi, se pure una qualche concisione dell'articolo potesse lasciar luogo a dubbiezza, non è aggiungere arbitrariamente alla legge, ma sanamente interpretarla ed applicarla il tener conto del significato proprio delle parole fatto palese dalla connessione di esse ed anche dalla intenzione del legislatore. Con ciò si osserva anzi il precetto fatto dall'articolo 3 delle disposizioni fondamentali premesse al Codice patrio. E la G. P. A. di Ascoli Piceno si è bene informata alla intenzione della legge quando disse che sarebbe strano il supporre che il legislatore dopo di avere stabilito pel regolare andamento della votazione il riparto del numero degli elettori per Sezioni, e determinato dove ciascun elettore debba dare il suo voto, potesse poi permettere che l'ordine da esso stabilito venisse in ogni parte violato e sconvolto. E che il ritenere che elettori appartenenti ad una determinata Sezione possano in altra concorrere alla formazione del seggio, sia provvisorio che definitivo, *la cui costituzione è la base e la garanzia della regolarità delle operazioni elettorali*, equivale a mettere il legislatore in contradizione con se stesso e con quanto ebbe a disporre.

Attesochè a nulla può approdare la distinzione che il ricorso si studia di fare fra l'ufficio provvisorio e l'ufficio definitivo. L'ufficio provvisorio non solo precede quello definitivo, ma si tramuta in questo quando si verifica ciò che dall'articolo 68 è preveduto. E nel concreto si hanno appunto uffici provvisori, irregolarmente costituiti, che si tramutarono in definitivi. È ovvio pertanto che una stessa stregua deve reggere tanto per gli uni come per gli altri. Non si sana e non si corregge la irregolarità col fatto che l'ufficio provvisorio sia poi, *ope legis*, divevuto definitivo. L'articolo 68 non può che essere coordinato con la dispo-

sizione dell'articolo 67 che lo precede, ed è da questo che si desume il fondamentale motivo d'irregolarità nella composizione del seggio. Se poi il provvisorio ed il definitivo terminano col diventare una cosa sola, se gli elettori non presentandosi in numero sufficiente all'ora indicata, mostrano di stare paghi alla costituzione del seggio quale avvenne da principio, ciò non basta a tor di mezzo il vizio di origine, il quale dalla formazione ancora provvisoria s'imprime nel seggio reso definitivo con caratteri ancora più gravi per le maggiori conseguenze che può portare sul processo e sul finale risultato delle operazioni.

Attesochè se la giurisprudenza è venuta a ritenere che il segretario può essere scelto fra gli elettori di altre Sezioni elettorali, ciò non include alcuna influenza di averlo nell'importante ufficio degli scrutatori, mentre è risaputo che il segretario non è un vero membro dell'ufficio, il quale procede alla sua nomina dopo di essersi già *composto*, come dispone lo stesso articolo 67. Il segretario assiste all'ufficio in tutte le operazioni elettorali, con voto consultivo e con la missione di compilare il processo verbale dandogli la fede di atto pubblico. Non si scorge pertanto incompatibilità od anomalia che il segretario quando scelto fra gli elettori, possa essere anche estraneo alla Sezione alla quale è chiamato ad assistere. Nel concreto poi la impugnata decisione non avrebbe indotto alcun motivo di nullità delle elezioni anche dal fatto che in una Sezione sia stato eletto a segretario persona estranea alla medesima; anzi avrebbe respinto quel mezzo col quale si denuncia una nullità anche per questo motivo.

Attesochè una irregolarità produce nullità quando sia d'importanza tale da influire sul risultato finale delle elezioni. E di questa importanza non era a dubitarsi nel caso concreto nel quale tutti gli uffici delle sette Sezioni che compongono il corpo elettorale amministrativo di Ascoli Piceno furono infetti dallo stesso peccato. Quello cioè di avere alterato e confuso nella composizione dei seggi quell'ordine di ripartizione degli elettori che era legalmente prestabilito. Con che non si può a meno che andare gravemente pensosi sulle sorti di queste elezioni, che, quale che sia l'arte dei partiti venuti a disputarsele, non ebbero in tutti i loro centri di manifestazione il presidio di un seggio regolarmente costituito. E la G. P. A. di Ascoli Piceno non ha

pertanto violato la legge, ma vi ha reso omaggio pronunciandone la nullità.

Per questi motivi rigetta.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 luglio 1893, n. 237).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI

Opera pia Gioeni di Girgenti (avv. Gallo) — G. P. A. di Girgenti, Intendenza di finanza di Girgenti e Ministero del tesoro (avv. erariale).

Inabili al lavoro — Spese anticipate dallo Stato pel loro ricovero e mantenimento — Rimborso ordinato dall'intendente di finanza sopra un bilancio d'istituto non approvato dalla G. P. A., ed anteriore alla legge 30 giugno 1889 — Difetto di motivazione della decisione della G. P. A.

L'ordinanza del R. intendente di finanza diretta ad ottenere da uno degli istituti obbligati al mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro, il rimborso delle spese anticipate dallo Stato, è affetta di vizio insanabile di nullità quante volte non è impugnato che essa era fondata sui risultati di un bilancio dell'istituto non approvato dalla G. P. A., oltre che non corrispondente agli anni pei quali si chiedeva il rimborso, e rispetto ad un bilancio che era anche anteriore alla legge 30 giugno 1889.

Quindi la decisione con la quale la Giunta prov. amm. abbia respinto il reclamo degli amministratori dell'istituto per l'unico motivo che trattavasi nel caso di un ricovero di mendicità, nulla abbia detto sul secondo capo del ricorso che si fondava sopra i rilevati difetti radicali dell'ordinanza dell'intendente, ha violato evidentemente la legge, sia per difetto assoluto di motivazione, sia per aver ritenuta valida ed efficace un'ordinanza viziata nella sua base fondamentale.

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 255).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Zupi (avv. Lomonaco) — Prefetto e G. P. A. di Cosenza.

Esattorie — Conferimento — Se i ricorsi alla Sezione IV contro i decreti prefettizi debbansi notificare al Ministero delle finanze — Potere discrezionale incensurabile del prefetto di annullare gli atti d'asta — Se prescritto alcun termine per l'esercizio di tale potere — Nomina di ufficio dell'esattore — Se possa farsi per l'intiero quinquennio.

Non ha fondamento l'eccezione d'irricevibilità del ricorso alla Sezione IV, contro i decreti prefettizi rela-

tivi al conferimento delle esattorie, per non essere stato il ricorso notificato al Ministero delle finanze, il quale sebbene interessato nelle controversie, non vi ha quell'interesse diretto *che si richiede a rendere necessaria tale notificazione, a norma degli art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, e 6 del regolamento di procedura.*

Nel potere discrezionale, dalla legge sulla riscossione delle imposte conferito al prefetto, di approvare oppur no i contratti di appalto delle esattorie, è compreso quello dell'approvazione o meno degli atti d'asta, per apprezzamenti subbiettivi, sottratti al sindacato della Sezione IV (1).

La legge non assegna al prefetto alcun termine per la valutazione della convenienza amministrativa del contratto: cosicchè scaduti i termini per un nuovo provvedimento ordinario di nomina da parte dei Comuni e dei Consorzi, si giustifica ed è legittima la facoltà del prefetto, di provvedere da sè alla nomina dell'esattore.

Però non è legale il provvedimento che estende la nomina di ufficio oltre un anno senza il concorso di speciali motivi di convenienza che devono essere indicati nel provvedimento medesimo.

Omissis. Attesochè, passando al merito del ricorso, non sussiste punto l'eccesso di potere che il ricorrente ravvisa nell'avere il prefetto negata l'approvazione agli atti d'asta in base a considerazioni personali dell'aggiudicatario. L'art. 3 della legge sulla riscossione delle imposte dirette del 20 aprile 1871, modificata dalla legge del 14 aprile 1892, disponendo che i contratti di appalto delle esattorie debbano riportare l'approvazione del prefetto, evidentemente conferisce a questa autorità non un semplice sindacato di legittimità, ma un ufficio moderatore in base a discrezionali criterii di apprezzamento. Altro infatti è il puro ufficio di *vigilanza* che

(1) Come rilevasi, con la importante decisione che annotiamo, la Sezione ha studiatamente e ragionevolmente limitata la incensurabilità degli apprezzamenti del prefetto nello annullare gli atti d'asta, al solo caso in cui detti apprezzamenti siano subbiettivi, si riferiscano cioè alla persona dell'aggiudicatario, mentre in ogni altro caso, e segnatamente quando sorgessero questioni obbiettive, riguardanti cioè la retta interpretazione e applicazione delle leggi e dei regolamenti sulla riscossione delle imposte, in tal caso non è a ritenere che possano sfuggire al giudizio di detta Sezione.

sugli atti degli enti locali si concreta o nel *visto* in caso di piena regolarità o nel potere di *annullamento* se vi siano violazioni di legge; altra è la riserva dell'*approvazione* di alcuni determinati e più importanti atti di quelle rappresentanze o di quegli atti che interessino non solo gli enti locali, ma anche lo Stato, come sono appunto gli appalti per l'esercizio delle esattorie in quanto che la facoltà di approvare o negare l'approvazione, che è condizione necessaria all'integrazione o al complemento degli atti stessi, è di sua natura una facoltà affatto prudenziale e discretiva. Del resto lo stesso ricorrente ammette che nel conferimento delle esattorie col metodo della terna il potere del prefetto di approvare o non approvare abbia un tale carattere di discrezionalità; ma di fronte al disposto del citato art. 3, che fa salva l'approvazione del prefetto in ogni contratto per appalto di esattoria senza distinzione del metodo in base a cui si procede nel conferimento, ogni limitazione non potrebbe riuscire che affatto illegale ed arbitraria, tanto più che l'art. 19 del regolamento 2 giugno 1892, appunto in rapporto al conferimento delle esattorie col metodo dell'asta pubblica, dichiara che trasmesso il verbale di aggiudicazione al prefetto, questi, sentita la G. P. A., *dà o rifiuta l'approvazione* ponendo con tale recisa formula anche meglio in evidenza la discrezionalità di quel potere prefettizio.

Attesochè dato un tale carattere nel potere spettante al prefetto sulle aggiudicazioni delle esattorie riesce inutile il seguire il ricorrente nelle varie deduzioni contenute nei motivi 2, 3, 4 e 5 del ricorso, mercè i quali vorrebbe far ritenere la nullità della negata approvazione agli atti d'asta di cui si tratta per avere il prefetto nel suo decreto ritenuto la illegittimità dell'aggiudicazione seguita in persona del ricorrente in base ad un aggio di riscossione da corrispondersi non in favore di lui, ma da lui in favore del Comune. Senza infatti valutare l'esattezza delle considerazioni giuridiche contenute nel decreto prefettizio e senza bisogno di vedere in tesi astratta se sia o non consentito il collocamento di esattorie senza aggio a favore dell'esattore o anche mercè offerta di aggio a favore del Comune (1),

---

(1) Veggasi la decisione e nota sul ricorso del Comune di Rocca Santa Maria riportata a pag. 408, part. I con cui la Sezione IV essen-

basta qui rilevare che lo stesso ricorrente specialmente nella memoria esibita a sviluppo del suo ricorso, riconosce che l'approvazione fu nella specie realmente negata in base a considerazioni personali all'aggiudicatario e per apprezzamenti subbiettivi, essendo anzi appunto su ciò fondato il primo e già esaminato motivo di ricorso. Sebbene adunque possano sembrare impersonali ed astratte le considerazioni in base a cui fu emesso il decreto di rifiutata approvazione, pure è incontestato e può anche argomentarsi dal complesso degli atti che esso fu effettivamente determinato da apprezzamenti affatto concreti e da motivi di fiducia e di locale convenienza e opportunità; e però il decreto stesso per quanto potesse nella forma delle sue espresse considerazioni apparire censurabile, nella sostanza si converte in un provvedimento discretivo, di sua natura sottratto ad ogni sindacato e ad ogni censura in questa sede.

Attesochè per quanto riguarda il successivo decreto con cui fu provveduto alla nomina dell'esattore in persona del Di Genova, non può affatto ritenersi che il prefetto mancasse di ogni potere ad emanare un tale provvedimento in quanto il Comune non aveva trascurato di procedere per suo conto al collocamento dell'esattoria. Senza dubbio il potere di nominare d'ufficio l'esattore non è dato espressamente ai prefetti che ove i Comuni od i Consorzii lasciassero trascorrere i termini loro assegnati senza provvedere a tale nomina, essendo naturale che in tal caso di omissione l'azione del potere governativo si surroghi a quella delle rappresentanze locali (art. 13 della citata legge 20 aprile 1871 modificata dalla legge 30 dicembre 1876). Ma quando pure i Comuni e i Consorzii abbiano provveduto in tempo, e intanto, negata dal prefetto per motivi di convenienza amministrativa l'approvazione al contratto, siano scaduti i termini per un nuovo provvedimento ordinario di nomina da parte dei Comuni e dei Consorzii stessi, per analogia fra questo caso e quello di mancata nomina e per il bisogno e l'urgenza del pubblico servizio è a ritenersi che i prefetti abbiano la facoltà di provvedere da sè a quella nomina. Nè certamente è escluso che il trascorrimento del

dosi occupata della grave questione, ritenne che la legge sulla riscossione delle imposte non limita la misura minima dell'aggio, come non permette, nè vieta che nelle aste, ridotto a zero l'aggio, i concorrenti possano offrire al Comune un premio od altra determinata agevolezza.

termine assegnato alle rappresentanze locali e consorziali possa essere dovuto non a colpa di queste, ma a notevole ritardo nel riesame deferito al prefetto, come è accaduto appunto nella specie, essendo trascorsi ben cinquanta giorni fra l'aggiudicazione seguita per effetto dei pubblici incanti e la negata approvazione degli atti d'asta. Non essendo però nè dalla legge, nè dal regolamento assegnato alcun termine all'esercizio di tale facoltà prefettizia e potendo d'altra parte concorrere speciali motivi d'indugio nella valutazione della convenienza amministrativa del contratto e delle attitudini e condizioni personali dell'aggiudicatario, non si può da tale circostanza inferire che pel trascorrimento del termine, mentre è reso impossibile alle Rappresentanze locali di procedere al nuovo conferimento dell'esattoria, debba essere negato al prefetto il mezzo di provvedere direttamente alle necessità del pubblico servizio e all'adempimento di tutte le cautele prescritte dalla legge in tempo debito prima dell'apertura del periodo esattoriale.

Attesochè però il citato art. 13, contenendo il legittimo esercizio di un tale straordinario potere appunto nei limiti segnati dalla necessità, limita la nomina di ufficio a un anno, e soltanto *secondo la convenienza* accorda al prefetto la maggiore facoltà di estendere la nomina fino ad un quinquennio. È chiaro quindi che in conformità del suo carattere di eccezione alla procedura normale, il provvedimento d'ufficio non può estendersi alla nomina per un quinquennio se non in base a motivi di speciale convenienza amministrativa, mancando i quali la facoltà della nomina diretta non può essere spesa che nei più ristretti limiti, che sono tracciati dalla mentovata disposizione di legge: limiti che tanto più occorre rispettare allorchè la facoltà di provvedere di ufficio, come nella specie, non è nemmeno espressamente sancita dalla ricordata disposizione di legge, ma è soltanto determinata dai bisogni amministrativi e legittimata dall'applicazione analogica della disposizione anzidetta. Ora nel caso in esame non solo il decreto prefettizio di nomina, che manca di qualsiasi motivazione, non rileva affatto le ragioni di convenienza che avrebbero potuto consigliare l'uso di quella eccezionale facoltà, ma non risulta nemmeno dagli atti alcun elemento o alcuna circostanza attinente alla peculiare condizione del servizio esattoriale nel Comune di Fiumefreddo Bruzio che potesse in qualche

modo giustificare nei rapporti della rappresentanza comunale la nomina dell'esattore non per un anno solo, ma per un quinquennio. Dovendo quindi per questa parte ritenersi viziato di eccesso di potere l'impugnato decreto di nomina, non si può che limitare gli effetti alla gestione di un anno soltanto.

Attesochè in quanto alle spese di cui nel ricorso si chiede la condanna a carico dell'Amministrazione, questa non avendo figura di vera parte in giudizio, ma solo veste di autorità, non è tenuta ad alcun rimborso, e per quanto riguarda il resistente Di Genova, contro cui le spese sono domandate dal ricorrente col memoriale esibito a svolgimento del ricorso, la mutua soccombenza ne determina la compensazione.

Per questi motivi la Sezione rigetta il ricorso prodotto da Zupi Angelo contro il decreto del prefetto di Cosenza del 15 novembre 1892, che negò l'approvazione agli atti d'asta per l'appalto dell'esattoria di Fiumefreddo Bruzio pel quinquennio 1893-97; e in parziale accoglimento del ricorso dello stesso Zupi contro l'altro decreto dello stesso prefetto del 16 detto mese ed anno, annulla il decreto stesso in quanto estese la nomina d'ufficio ad esattore del Di Genova Girolamo oltre un anno e pel quinquennio 1893-97, fermi rimanendo agli effetti del decreto stesso per la gestione di un anno e salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa in esecuzione della presente decisione. Compensa fra le parti le spese della controversia.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 284).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Bisetti e Valazza (avv. Bisetti) — G. P. A. di Novara e Piemontesi Gaudenzio ed altri non rappresentati.

Elezioni comunali — Pubblicazione del risultato dello scrutinio — Verbale — Primo originale fatto regolarmente — Secondo originale fatto e firmato nella sede di altra Sezione elettorale, a causa di tumulto insorto nella sede propria della Sezione.

L'art. 83 della legge comunale e provinciale non prescrive alcuna forma particolare per la pubblicazione dello scrutinio; ma esige come formalità più essenziale

per garantire la sincerità delle elezioni che il risultato dello scrutinio sia certificato nel verbale.

Non si può dire che sia mancata in modo assoluto nè la pubblicazione nè la certificazione, una volta che fu ultimata nello stesso ufficio della Sezione II ed in presenza del corpo elettorale uno dei due originali che la legge vuole sia redatto in doppio.

In tal caso manca affatto la prova di quel letterale e simultaneo concorso dei due estremi che sarebbero cumulativamente necessari onde si debba far luogo senza altro all'applicazione della nullità comminata dalla legge.

Se l'altro originale del verbale, a cagione di un tumulto sopravvenuto nella sala dell'ufficio elettorale, non abbia potuto essere ultimato e firmato che nell'ufficio di un'altra Sezione, dove l'ufficio si recò per procedere agli altri atti, portandosi anche il pacco delle schede già sigillato, le quali schede, per compiacere al desiderio di alcuni elettori, furono una alla volta verificate dai due uffici, pubblicandone poscia il risultato, prima di stendere il verbale riassuntivo dei voti delle due Sezioni; questo complesso di fatti esclude qualsiasi dubbio sulla sincerità dei pubblicati risultati, e le lamentate irregolarità ridotte al vero loro valore, anche in relazione allo spirito della legge non potrebbero mai costituire una ragione sufficiente per legittimare la grave misura dello annullamento delle elezioni, pur prescindendo dallo insorto tumulto che sarebbe stato l'unica causa delle irregolarità medesime e le avrebbe imposte come una necessità.

SEZIONE IV.

(Decisione 9 febbraio 1893, n. 58).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* GIORGI

Legato Como di Trezzo sull'Adda (avv. Landriani) — Ministero interno.

Opere pie — Diritto dell'erede amministratore ad una parte delle rendite — Se soggetta a concentramento.

Una istituzione destinata a sollievo dei poveri infermi e alla dotazione di povere fanciulle, devesi ritenere rivolta a prò della generalità degli abitanti, non di determinata famiglia incaricata della erogazione delle elemosine e delle doti, sebbene per disposizione del testatore parte delle rendite dovesse andare a beneficio della medesima.

Tale istituzione ha carattere di opera pia, benchè non eretta in corpo morale.

Nella specie del caso però, ricorrono quelle speciali condizioni contemplate dall'art. 60 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, le quali richiedendo, per motivi di opportunità e di convenienza, una separata amministrazione del lascito, ne sconsigliano il concentramento, a fine di non pregiudicare le ragioni dell'erede amministratore beneficiato egli pure dal testatore.

SEZIONE IV.

(Decisione 21 settembre 1893, n. 278).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* TIEPOLO.

Fusco Giuseppe (avv. Porta e Romeo) — Comune di Alì (avv. Lomonaco).

Art. 19 della legge 1° maggio 1890 — Concetto dell'annullamento delle decisioni della G. P. A. per violazione di forma — Rinvio alla Giunta.

Le parole « per violazione di forma » *nell'ultimo capoverso dell'art. 19 della legge 1° maggio 1890 debbono essere prese in senso largo e comprensivo, tale che si riferisca alle questioni di ordine meramente procedurale senza entrare nel merito.*

Annullata dalla Sezione IV una decisione della Giunta prov. amm., che dichiarava un ricorso irricevibile, è il caso di rimettere le parti alla Giunta stessa perchè decida sul merito del ricorso stesso.

Attesochè dovendosi annullare l'impugnata decisione, la quale senza altri esami, senza risolvere altre questioni e senza entrarè nel merito, ha dichiarato irricevibile perchè fuori termine il ricorso del dottor Fusco, supposto contro la deliberazione 18 aprile 1892 mentre era interposto e in pieno termine contro quella 9 agosto 1892 (1), la IV Se-

(1) Il dottor Fusco era stato nominato medico condotto per due anni con promessa che, restando soddisfatta l'Amministrazione comunale del servizio che dal nominato fosse per prestarsi, il Consiglio sarebbe passato alla riconferma del medesimo. Poscia con deliberazione 18 aprile 1892 il Consiglio comunale gli diè il licenziamento per fine di ferma, e con successiva deliberazione 9 agosto 1892 gli negò la riconferma. La G. P. A. aveva dichiarato irricevibile il ricorso del dottor Fusco, ritenendolo fuori termine come interposto contro la deliberazione 18 aprile

zione trova però che sia il caso di far luogo al rinvio alla G. P. competente, com'è disposto nella prima parte dell'ultimo capoverso dell'art. 19 di detta legge. Anzitutto il concetto di *violazione di forma* si farebbe già strada nei circoscritti termini tra i quali la G. P. A. ha voluto decidere la controversia, ritenuto che quelle espressioni usate dal legislatore devono essere prese in senso largo e comprensivo, tale cioè che si riferisca alle questioni che si risolvono nell'ordine meramente procedurale senza punto entrare nel merito. Oltre di che l'ultima parte del detto capoverso dell'art. 19 che rimette, quando trattasi di violazione di legge che non siano di forma, alla IV Sezione il decidere nel merito, sta nel presupposto che vi sia un *fatto stabilito* nella decisione impugnata, e che deve essere come tale ritenuto nel nuovo giudizio della Sezione decidente. Ma nel concreto la G. P. A. non avrebbe stabilito alcun fatto, perchè vedere si possa se il comune di Alì avesse o meno provati e giustificati motivi per denegare al dottor Fusco la conferma, e ciò rendesse impossibile alla IV Sezione il decidere nel merito sopra basi di fatto prestabilite. In quanto poi alle spese trova opportuno, avuto riguardo alle speciali condizioni della causa, di compensarle.

Per questi motivi, annulla e rinvia.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 agosto 1893, n. 262).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA *Ref.*

Massi (avv. Parenzo) — Comune di Terni e G. P. A. di Perugia.

Nomina di segretario comunale — Successiva conferma sessennale — Atti o fatti da cui può risultare.

Se l'art. 12 legge com. e prov. 10 febbraio 1889 dispone che i segretari comunali nominati la prima volta durano in ufficio due anni e che le conferme successive

---

1892. Ma la Sezione IV, con un preciso ragionamento, ristabilendo il valore delle circostanze del fatto, pone in sodo che la prima deliberazione non lede nessuno interesse del Fusco, e costituisce una mera constatazione del fatto della cessazione della ferma. E' lesiva invece per lui la sola deliberazione del 9 agosto 1892 che gli negò la riconferma; e quindi contro di essa il ricorso doveva intendersi prodotto, e perchè di fronte ad essa era nei termini, la pronunzia d'irricevibilità doveva porsi nel nulla.

debbono esser date almeno per sei anni, è fuori dubbio che per verificarsi a lor favore la conferma in ufficio non basti che dopo l'indicato biennio di prova siano di fatto lasciati in servizio, in quanto che il silenzio da parte del Consiglio Comunale in rapporto alla posizione di essi non può certamente convertirsi in quell'atto di positiva conferma, che è richiesto perchè i segretari acquistino quel relativo grado di stabilità.

La legge però non richiede che tale positiva conferma debba esser data in modo espresso e formale, essendo naturale che, giusta l'ormai assodata giurisprudenza, la volontà di confermare il segretario in ufficio possa risultare anche da fatti od atti della rappresentanza municipale, che in modo non dubbio presuppongano o altrimenti rivelino una tale volontà.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 280).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Laurino, Congregazione di Carità, Confraternita del SS. Corpo di Cristo, Confraternita del SS. Rosario, Confraternita di S.ª Lucia in Laurino (avv. Verrone) — Ministero dell'interno.

Ricorsi alla Sezione IV contro un identico provvedimento — Loro riunione — Inammissibilità per irregolare notificazione.

Apparisce non solo opportuna, ma anche necessaria la riunione di più ricorsi alla Sezione IV, i quali tutti indistintamente investono l'identico Regio Decreto.

Essendo stati però i ricorsi notificati al Prefetto, quale presidente della G. P. A., piuttostochè al Ministero dal quale emanò l'impugnato R. Decreto, detti ricorsi devonsi dichiarare inammissibili, per le categoriche disposizioni degli articoli 30 della legge sul Consiglio di Stato (t. u. 2 giugno 1889) e 6 del Regolamento di procedura (1).

---

(1) La Sezione ha osservato che non si tratta già di semplice irregolarità nella scelta del rappresentante più o meno diretto delle autorità, a cui la notificazione deve essere fatta, come nel caso risoluto colla decisione di questa Sezione 19 maggio 1893 (Comune di Urano Maggiore e Ministero dell'interno) stata invocata dai ricorrenti nella loro allegazione a stampa; ma di una radicale sostituzione di un'autorità ad un'altra, ciò che, sia logicamente sia giuridicamente, non può a meno di equivalere ad una assoluta mancanza di intimazione nei riguardi dell'autorità che fu offesa e pretermessa ed importa irremissibilmente la decadenza delle suaccennate disposizioni formalmente stabilite.

SEZIONE IV.

(Decisione 18 settembre 1893, n. 271).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Garibotti (avv. Busticca) — G. P. A. di Genova.

Elezioni comunali — Schede — Se vietato l'appellativo in aggiunta al nome — Quando rimane escluso che esso sia un segno di riconoscimento.

L'aggiunzione del soprannome sulle schede, ai nomi dei candidati, è senza dubbio una delle indicazioni vietate dall'art. 74 della legge comunale e provinciale.

Devesi però fare eccezione quando il soprannome costituisce un appellativo accettato e riconosciuto, quasi come parte integrale del cognome, nei rapporti della vita pubblica e privata, e negli atti e documenti che vi si riferiscono (1).

Se pertanto le schede contestate, per aggiunzione dell'appellativo suddetto, non cadono sotto la sanzione dell'art. 81 della legge comunale e provinciale, per indicazione diversa da quelle permesse nell'art. 74, non possono d'altra parte cadere sotto la sanzione medesima per vizio di riconoscimento, sempre che il numero di elettori che concordemente usarono quell'aggiunta toglie per sè stesso ogni possibilità d'individuale manifestazione, e l'oculare ispezione delle schede esclude in modo assoluto che quell'aggiunzione fosse di mano diversa da quella che scrisse sulle singole schede le altre indicazioni del candidato (2).

---

(1) Nel caso concreto l'appellativo di *Brunetto* dato al *Garibotti Antonio* trovavasi designato in importanti documenti di carattere ufficiale, come il catasto, i ruoli delle tasse e gli avvisi dell'esattore e con quella indicazione era inscritto nelle liste elettorali politiche e con essa fu pure eletto nel 1889 senza contestazione consigliere comunale. Dal complesso delle quali circostanze può agevolmente argomentarsi che se quell'appellativo non era per sè stesso necessario a identificare il candidato per mancanza di altro elettore omonimo, di fronte però all'uso comune e alle stesse designazioni ufficiali dovette sembrar tale agli elettori che votarono per lui.

(2) Giurisprudenza costante. Vedi indici della *Giustizia Amministrativa* alla rubrica *Schede elettorali.*

SEZIONE IV.

(Decisione 21 settembre 1893, n. 275).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* MOTTA.

Rampulla (avv. Tutino) — G. P. A. di Messina, comune di Pettineo.

Elezioni comunali — Pressioni e corruzioni non assodate dalla inchiesta disposta dalla Sezione IV, e non denunziate all'autorità giudiziaria — Rigetto del ricorso.

Non essendo le indagini dell'ispettore incaricato dal Ministero, riuscite a porre in sodo i fatti di pressione e corruzione elettorale, che tanto il Consiglio comunale quanto il ricorrente dissero accertati, mentre qualora fossero esistiti, comechè delittuosi, i funzionarii di pubblica sicurezza non avrebbero certamente mancato di deferirli alla competente autorità giudiziaria, non rimane alla Sezione IV che rigettare il ricorso proposto contro la decisione con cui la G. P. A., contrariamente alla decisione del Consiglio comunale, ritenne regolari e valide le elezioni (1).

Attesochè le indagini fatte dall'ispettore Baldovino non siano riescite a porre in sodo i sopraccennati fatti di *pres-*

---

(1) La presente decisione definitiva, fu pronunziata al seguito della precedente preparatoria, pubblicata a dì *5 maggio 1893*, colla quale la Sezione IV ordinò un'inchiesta diretta a constatare la sussistenza o meno dei fatti denunciati nel ricorso, e richiese il Ministero dell'interno che l'inchiesta fosse commessa ad un funzionario da esso dipendente.

Ora, di fronte alle gravissime accuse di pressioni e corruzioni, ammesse come certe dal Consiglio comunale, ed all'incerto risultato della inchiesta, difficile era indubbiamente il giudizio a pronunziarsi dalla Sezione IV del Consiglio di Stato.

La decisione però non ci lascia tranquilli, sembrandoci che con essa si fosse accordato maggior valore di quello che meritasse all'inchiesta del Ministero.

L'ispettore infatti, come emerge dalla relazione e viene confermato nella stessa decisione, non avrebbe già esclusa la esistenza dei fatti denunciati dal ricorrente ed accertati dal sindaco e dal Consiglio comunale, ma soltanto *non sarebbe riuscito a porli in sodo*, con che secondo noi, l'ispettore avrebbe messa in maggior rilievo la sussistenza dei fatti stessi, l'accertamento dei quali sarebbe sfuggito alle sue indagini.

La circostanza che quei fatti non vennero denunziati alla competente autorità giudiziaria, sia dagli interessati, sia dagli agenti di pubblica sicurezza, non poteva esercitare alcuna influenza sul modo di decidere. Fallite le indagini della inchiesta, a noi sembra che soltanto una nuova e più completa istruttoria avrebbe potuto fornire sicuri elementi alla più giusta soluzione della vertenza.

sione e di *corruzione*, che il Consiglio comunale di Pettineo, ed il ricorrente Rampulla dissero accertati. Ed in verità l'inquirente, attesa la contraddizione assoluta che intorno alla sussistenza, o meno, di quei fatti rilevò fra le testimonianze da lui raccolte nell'esaminare persone appartenenti ai due opposti partiti ond'è scisso quel Municipio, ebbe a rivolgersi al delegato di P. S. ed al brigadiere dei RR. carabinieri del luogo, (l'uno e l'altro invitati dal presidente del seggio elettorale per tutelare l'ordine nel procedersi alle elezioni del 31 luglio 1892 in Pettineo), nel fine di conoscere come in realtà fossero andate le cose. Ma quei due funzionarii deposero unicamente di non aver notato che alcuna violenza siasi usata su gli elettori, nè potuto constatare che taluni fra costoro fossero stati rinchiusi in casa Gagliano, come aveano inteso dire. Le quali attestazioni dei funzionari medesimi appariscono verosimili; giacchè, altrimenti, non avrebbero mancato di deferire fatti i quali, se veri, sarebbero certamente delittuosi, alla competente autorità giudiziaria; a cui d'altra banda nè il ricorrente Rampulla, nè altri del suo partito, compreso il sindaco sig. Sirena, presidente del seggio, sporsero mai alcuna denunzia su tal proposito.

Che dalla inchiesta stessa sia risultato come il prenominato sindaco e presidente non credette consacrare nel verbale delle elezioni le proteste del Rampulla, *per non far crescere* (sic) *i dissidii nel Comune*, e perchè non diè alcuna importanza alla cosa. Epperò di codesta prudenziale omissione, la quale per altro non avrebbe potuto pregiudicare, come non pregiudicò affatto la esperibilità del reclamo, che poi ne produsse lo stesso Rampulla al Consiglio comunale con pieno successo, costui non potrebbe ragionevolmente rimproverare il ridetto presidente.

Che infine la surriferita relazione Baldovino esclude interamente l'altra assertiva, che cioè l'elettore Zingone fosse stato respinto dall'urna; risultando, invece, dalla deposizione del presidente Sirena, confermata dall'altra dello stesso Rampulla, che quegli per propria e *spontanea sua volontà*, si astenne dal dare il suo voto.

Che pertanto sia da respingere il ricorso in esame anche nelle parti, per le quali fu ordinata la inchiesta; tanto più perchè essa ha dimostrato, fra l'altro, che i reclami ed i lamenti contro le operazioni elettorali, di cui si tratta, fu-

rono sollevati quando già lo spoglio delle schede avea constatato il trionfo quasi completo della parte avversa a quella, alla quale appartiene il Rampulla, e ciò contro le previsioni di costui e del suo partito.

Attesochè non sia il caso di provvedere sulle spese, perchè niuno si è presentato per resistere al ricorso in disamina.

Per tali motivi la Sezione, spiegando i provvedimenti riserbati con la sua precedente decisione dei 4 aprile e 5 maggio corrente anno, rigetta, anche in rapporto agli ultimi motivi rimasti finora in sospeso, il ricorso di Giuseppe Rampulla contro la decisione della Giunta provinciale amministrativa di Messina in data 22 novembre 1892.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 luglio 1893, n. 230).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Cusani e Marcorelli (avv. Venditti e De Bernardis) — G. P. A. di Benevento e Fodonisi (avv. Sansonetti).

Elezioni comunali — Se ammessibile un contro ricorso contenente eccezioni estranee al ricorso — Schede con nomi in più — Se l'esame ed il giudizio della Sezione IV debba estendersi a tutte le schede, o limitarsi soltanto a quelle contestate — Segni di riconoscimento — Abusiva apertura dei pacchi delle schede.

Nel termine e nelle forme consentite dall'art. 31 della legge sul Consiglio di Stato è o no ammissibile un controricorso che non si limiti ad opporre eccezioni per resistere al ricorso, ma eccedendo i limiti della difesa e sotto forma di gravame incidentale si estenda ad impugnare il provvedimento o la decisione per altri capi che non siano dal ricorso impugnati? (1)

Prescindendo da questo esame, la Sezione IV, senza uscire dalla materia della controversia, deve estendere obiettivamente il suo esame a tutte le schede viziate da segni di riconoscimento, correggere i risultati della votazione ed anche pronunciarne il totale annullamento, se

(1) Questione accennata, ma non decisa dalla Sezione. Trattavasi in fatti, nel caso concreto, che, mentre col ricorso chiedevasi l'annullamento di alcune schede, il controricorso mirava ad ottenere che ne fossero annullate altre.

occorra senza che la sua decisione possa perciò ritenersi emessa ultra petita, *essendo inevitabile il trarre dalla revisione dello scrutinio determinato dal giudizio sulle schede invalide tutte le conseguenze di legge.*

L'aggiunzione nella scheda di nomi oltre il numero dei consiglieri da eleggere diventa una causa di nullità di tutta la scheda quando per altre circostanze il nome o i nomi aggiunti possono ritenersi destinati a far conoscere il votante (1).

Tal fine si rivela, allorchè in una considerevole massa di schede essendo concorde la indicazione dei primi quattro candidati, varia sempre la quinta designazione o per numerosa distinzione di nomi o per artificiosa differenza di attributi con indicazioni e qualifiche, anche non vietate dalla legge, ma espresse con forme aliene dall'uso comune, e con singolare varietà ed affettata trasposizione ed inversione di parole.

A giustificare ed a spiegare l'aggiunzione, non giova il porre in campo le dimissioni più volte date e ritirate prima dell'elezioni da un consigliere comunale (2).

Costituisce un evidente abuso l'apertura nell'ufficio municipale delle buste contenenti le schede, prima che il Consiglio comunale si aduni per esaminare i reclami.

Se non può dubitarsi che la vigente legge comunale e provinciale (art. 82) a differenza di quella del 1865 vuole che le schede non contestate innanzi agli uffici elettorali siano custodite in buste chiuse, suggellate e firmate dal presidente e dal segretario del seggio, e se una tale cautela non ha altro scopo che di conservarne l'identità

---

(1) Giurisprudenza costante.

(2) Ciò perchè, come la Sezione ha osservato, a prescindere che tali dimissioni non avrebbero mai accresciuto il numero dei consiglieri da eleggere, ma soltanto lasciato in carica l'ultimo sorteggiato (art. 103 regolamento com. e prov.), non è ammissibile che in un piccolo Comune, ove non poteva essere che generalmente noto il numero dei consiglieri da eleggersi, l'aggiunzione fosse dovuta ad un equivoco su tale numero, tanto più che una tale spiegazione si rivela affatto inverosimile non solo di fronte al già notato contrasto fra l'identità dei quattro primi designati e la varietà degli ultimi nomi, ma anche perchè fra questi vi sono finanche dei nomi di consiglieri tuttora in carica e quello dello stesso sindaco sig. Costantino Cutillo, che nessuno poteva ignorare di essere consigliere non uscente, e infine perchè i nomi aggiunti con tanta artificiosa differenza su così rilevante numero di schede in massima parte non si veggono scritti che dalla mano di un solo ed abile preparatore...

e assicurarne l'integrità per tutte le altre eventuali contestazioni che possono elevarsi anche per la prima volta innanzi al Consiglio comunale (a tenore dell'art. 44 del regolamento comunale e provinciale ultimo capoverso), ogni garanzia però verrebbe meno se potesse permettersi l'apertura di tali buste e l'esame di tali schede ad altri che al Consiglio comunale e ai collegi che costituiscono i superiori gradi di giurisdizione nelle controversie elettorali.

Quando inoltre le schede non siano munite ciascuna della firma degli scrutatori, a differenza di quelle già contestate innanzi agli uffici elettorali, l'arbitraria apertura delle relative buste suggellate, facendo sparire l'unica garanzia della loro identità, può dar motivo a sospetti e ad accuse di possibili alterazioni e surrogazioni (1).

Rimanendo quindi affatto incerti i risultati dell'elezione, è il caso di pronunciarne il totale annullamento.

---

(1) Nel caso concreto i sospetti e le accuse determinarono per fino il rinvio delle schede alla competente autorità pel procedimento penale, ed ebbero un'eco nel Consiglio comunale e furono ripetuti tanto innanzi alla G. P. A. che presso la Sezione IV.

Un tale fatto non controverso, come si è giustamente osservato nella decisione, pur senza fornire alcuna prova delle sospettate alterazioni e surrogazioni, basta per se stesso a rendere incerti gli elementi necessari di convinzione in ordine alle schede contestate dal Fodonisi la prima volta col reclamo al Consiglio comunale (e naturalmente anche per quelle *ex adverso* contestate dal Marcorelli), facendo non solo venir meno la base necessaria di ogni sicuro giudizio da parte di questo Collegio, ma scuotendo altresì il presupposto di fatto e togliendo ogni valore allo stesso riesame delle operazioni elettorali già compiute dalla rappresentanza comunale e dalla G. P. A. sui reclami ad esse rispettivamente prodotti. Di fronte pertanto a tale incertezza diventa impossibile ogni revisione di scrutinio ed ogni confronto fra i voti che rimarrebbero utilmente ai candidati. Mentre cioè per le considerazioni già di sopra accennate ai tre candidati proclamati eletti Goglia Luigi, Frascadore Giuseppe e Forgione Alessandro si debbono togliere i voti risultanti dalle schede contestate innanzi agli uffici per l'aggiunzione del quinto nome, sicuramente identificate e invalide per vizio di riconoscimento, non è ugualmente determinabile se da una parte prevalgano in loro vece i loro competitori non proclamati eletti e se d'altra parte sia in grado di conservare la sua posizione l'altro candidato proclamato eletto, Nasisi Costantino, che vedesi indicato sulle altre schede impugnate dall'elettore Fodonisi anche per segni di riconoscimento, non potendosi per mancanza di identificazione nè affermare l'invalidità di siffatte schede in danno de' rispettivi candidati nè determinare se e quanti voti si debbano anche ad essi sottrarre.

SEZIONE IV.

(Decisione 21 novembre 1893, n. 344).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Arrigoni (avv. Bassano) — Ministero delle Poste e Telegrafi (avv. Erariale) e Prefetto di Milano.

Impianto di fili telefonici — Servitù — Espropriazione per causa di pubblico fondo servente — Indennità — Decreto prefettizio — Edifizi con finestre — Passaggio dei fili telefonici — Costituzione della servitù col minor pregiudizio del fondo servente.

Se si è stimato necessario per agevolare lo sviluppo delle comunicazioni telefoniche stabilire per la relativa servitù norme più semplici e più spedite di quelle stabilite nella legge per espropriazione di utilità pubblica, si è d'altra parte conservato al Decreto prefettizio che impone quella servitù la stessa fisonomia giuridica che ha in forza di quella legge.

Il concetto della costituzione di una servitù è inseparabile da quello di una indennità dovuta al proprietario gravato, sicchè l'Autorità chiamata a provvedere in proposito, non può scinderli, ordinando la costituzione della servitù ed astenendosi dall'interloquire sulla indennità (1).

---

(1) Elegante quanto nuova è la questione tracciata nella decisione surriferita, con cui la IV Sezione ha reso omaggio al diritto di proprietà. Bene ha affermato il sovrano principio, essere impossibile scindere il concetto di proprietà dal concetto di una indennità dovuta. Principio riconosciuto non solo nella legge sulla espropriazione di pubblica utilità, come la stessa Sezione ha ricordato, ma benanco nell'art. 438 Codice civile ov'è detto: *Nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere, che altri ne faccia uso se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata,* E PREMESSO IL PAGAMENTO DI UNA GIUSTA INDENNITÀ. Che anzi nel nostro Statuto vi è l'art. 29 ov'è consacrato lo stesso principio: *Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esige, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte,* MEDIANTE UNA GIUSTA INDENNITÀ CONFORMEMENTE ALLE LEGGI.

Ed il diritto di proprietà è così sacro ed inviolabile, che come corollario di questo principio, il legislatore tutte le volte che ha dovuto dare delle disposizioni a riguardo della imposizione o dello esercizio di una servitù non ha mirato che a conciliare la necessità e la utilità della servitù col minor danno del fondo servente, art. 640, 646, 647, 557, 593, 594 ed altri del Codice civile. Però ispirandosi a questi principi universali, bene la IV Sezione nella presente causa ha deciso, che la imposizione dei fili telefonici dev'esser fatta nel modo meno gravoso al fondo servente.

L'art. 6 della legge 7 aprile 1892 se non riproduce il divieto del passaggio dei fili telefonici innanzi alle finestre degli edifizî di che all'art. 5, non manca di prescrivere che la servitù dev'essere costituita in modo da riuscire non solo la più conveniente allo scopo, ma anche la meno pregiudizievole alla proprietà servente.

Attesochè l'ultimo comma dell'art. 5 della legge 7 aprile 1892, n. 184 sull'esercizio delle comunicazioni telefoniche disponga che « la servitù di appoggio dei fili telefonici o di occupazione delle proprietà, così private che pubbliche, può sempre essere imposta con decreto del prefetto, a senso della legge 25 giugno 1865, n. 2359, sotto l'osservanza delle disposizioni contenute negli articoli seguenti ».

Da questa prescrizione apparisce con chiarezza che, se da un lato si è stimato necessario per agevolare lo sviluppo delle comunicazioni telefoniche stabilire per la costituzione della servitù suddetta norme più semplici e più spedite di quelle stabilite dalla richiamata legge sull'espropriazione per pubblica utilità, si è però inteso da un altro lato di conservare al decreto prefettizio, col quale la servitù è costituita, la stessa fisonomia giuridica, che ha in forza della legge medesima, e si è anche inteso che questa vada osservata in quanto sia strettamente reclamato dalla natura intrinseca dell'atto e sia consentito dalla speciale e sommaria procedura determinata dalla legge del 7 aprile 1892.

Ora la legge del 25 giugno 1865 statuisce nel suo art. 46 in via generale ed assoluta che « è dovuta una indennità ai proprietari dei fondi, i quali dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengano gravati di servitù, o vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto ». Da questa statuizione risulta che secondo la mente del legislatore, la quale del resto risponde ad un dettame della ragione, il concetto della costituzione di una servitù è inseparabile da quello di una indennità dovuta al proprietario gravato, che l'uno è correlativo dell'altro, che si completano vicendevolmente, e che in conseguenza l'autorità chiamata in proposito a provvedere non può scinderli, ordinando la costi-

tuzione di una servitù ed astenendosi affatto dall'interloquire sull'indennità.

Un simile provvedimento sarebbe sostanzialmente contrario alla legge, perchè tacitamente sconfesserebbe uno dei termini essenziali, che debbono concorrere a renderlo legittimo, e si risolverebbe nell'autorizzare un fatto, come la costituzione della servitù, in un modo non preveduto e non consentito dalla legge stessa.

É vero che l'art. 6 della legge del 1892 nel dichiarare che la domanda al prefetto per la costituzione di una servitù telefonica deve essere accompagnata dalla *offerta della indennità*, aggiunge le parole *quando questa sia dovuta*, lasciando così supporre in un modo vago ed indeterminato che non è esclusa la possibilità di casi, nei quali sia lecito rifiutare al proprietario gravato l'indennità. Ma è vero pure che lo stesso art. 6 richiede che *il prefetto senta le parti in contradittorio, ordini il pagamento della somma offerta ed accettata, od altrimenti convenuta, ordini nel caso di dissenso il pagamento della somma stabilita dal Genio Civile, ed autorizzi la servitù solamente in seguito alla dimostrazione dell'eseguito pagamento o deposito della somma suddetta.*

Ora tutte queste prescrizioni dimostrano fino a qual punto la legge speciale del 1892 si è preoccupata di conservare al Decreto del prefetto quel carattere giuridico, che ha in forza della legge del 1865 richiamata nel precedente art. 5; sicchè dalle parole *quando l'indennità sia dovuta* non può al certo trarsi la conseguenza che sia lecito al prefetto rispondere col più assoluto silenzio sull'indennità alla giusta preoccupazione della legge ed autorizzare puramente e semplicemente la costituzione della servitù.

Invece è naturale ritenere che il prefetto debba sempre esaminare ed istruire la domanda di costituzione di una servitù anche sotto l'aspetto dell'indennità, e che, quando creda di trovare ragioni sufficienti per derogare eccezionalmente la norma razionale e legale dell'obbligo di una indennità, debba mentovarle nel decreto di autorizzazione della servitù ed esplicitamente dichiarare di non ritenere dovuta alcuna indennità ai termini di legge. Appena occorre di avvertire che, allontanandosi da questa retta applicazione della legge del 1892, non solo il decreto prefettizio riuscirebbe incompleto e giuridicamente deficiente,

come si è già accennato, ma si renderebbe agevole ai concessionari di linee telefoniche evitare una pronunzia amministrativa sull'indennità anche nei casi ordinari, nei quali fosse indubbiamente dovuta.

È ovvio infatti che essi potrebbero sempre dichiarare non dovuta alcuna indennità, non fare mai alcuna offerta nella domanda di costituzione di una servitù, ed imporre con questo facile espediente al prefetto il vincolo del silenzio sul delicato argomento. Da ultimo si può aggiungere che, facendo a meno di qualsiasi pronuncia sul tema dell'indennità, il proprietario gravato della servitù non avrebbe una completa conoscenza della condizione amministrativamente fattagli dal decreto del prefetto, e non potrebbe nemmeno con piena cognizione di causa risolversi a sperimentare innanzi all'autorità giudiziaria quel diritto che gli è riconosciuto dal quarto comma del ricordato articolo 6. Da queste brevi osservazioni è forza giungere alla conclusione che il prefetto di Milano, imponendo col Decreto 31 ottobre 1892 alla casa del ricorrente Arrigoni la servitù di una mensola per l'appoggio di pali telefonici, senza emettere contemporaneamente alcuna pronuncia sull'indennità relativa, si è allontanato dalle sopra citate disposizioni di legge, e che non può sottrarsi alla censura di questa Sezione il Decreto ministeriale del 10 gennaio 1893, dal quale il decreto prefettizio fu confermato.

Attesochè il decreto del prefetto di Milano si presenti contrario alla legge non solo per quello che ha omesso di disporre, ma anche pei termini, nei quali ha disposto. Ed invero esso ha autorizzato la Società Telefonica Lombarda a collocare la mensola suddetta *a regola d'arte*, fra il secondo ed il 3° piano e ad un *determinato angolo* della casa Arrigoni, in modo che i fili telefonici *abbiano una distanza dal muro non minore di un metro e mezzo*. Per impugnare questa modalità della servitù non si potrebbe al certo invocare utilmente, come crede il ricorrente, la disposizione del primo comma dell'art. 5 della legge del 1892, per la quale « i concessionari di linee telefoniche possono far passare i fili senza appoggio sia al di sopra delle proprietà pubbliche e private, che dinanzi a quei lati di edifizi, ove non siano finestre od altre aperture praticabili a prospetto ».

È evidente infatti che queste condizioni o limitazioni

si riferiscono esclusivamente ai diritti che dalla legge ha il concessionario, per effetto della concessione, e non possono perciò in modo alcuno essere estese al caso ben diverso della costituzione della servitù di appoggio per decreto del prefetto, la quale è disciplinata dal suceessivo art. 6. Però questo articolo, se non riproduce il divieto del passaggio dei fili telefonici innanzi a quei lati di edifizi, ove siano finestre, non manca di prescrivere che la servitù debba essere costituita in modo da riuscire non solo la più conveniente allo scopo, ma anche la meno pregiudizievole alla proprietà servente. Ora invano si cercherebbe nel decreto del prefetto una sola parola, la quale permettesse di ritenere che fu riconosciuto assolutamente impossibile il costituire la servitù in un'altra forma, la quale evitasse il denunziato passaggio dei fili innanzi alle finestre, ed in genere fosse meno pregiudizievole di quella prescelta ed adottata. Il decreto circonda di savie e prudenti cautele quella costituzione della servitù, che esso ha autorizzata, ma non dichiara che la servitù non avrebbe potuto essere costituita in un modo diverso e preferibile nell'interesse del proprietario; sicchè non apparisce che siasi inteso di osservare e siasi osservato il precetto della legge.

Per questi motivi, la Sezione, annulla tanto il Decreto ministeriale, quanto il decreto prefettizio, dei quali si tratta, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 334).

Presidente ff. e *Relatore* BIANCHI.

Schiappoli (avv. Ciavella) — G. P. A. di Roma e Comune di Artena.

Legge sulla sanità pubblica del 22 dicembre 1888 — Medici condotti — Licenziamento — Triennio di prova.

Dalla connessione delle due parti dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, serie 3ª, risulta essersi inteso di lasciare durante il triennio di prova, libera facoltà ai Consigli comunali di licenziare i medici condotti.

Attesochè, prescindendo dalla eccezione d'irricevibilità che potesse essere opponibile al ricorso per tardiva notifizione alla autorità da cui era emanata la decisione impu-

gnata, non sussiste l'allegata violazione dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, serie 3ª, su cui vorrebbesi fondare il ricorso medesimo;

Che infatti in quell'articolo, dopo essersi dichiarato che « la nomina dei medici e dei chirurghi stipendiati dai Comuni, fatta dal Consiglio comunale, *acquista carattere di stabilità dopo tre anni di prova* » si soggiunge nel terzo paragrafo che « *compiuto il triennio* il Comune non può licenziare i medici condotti, se non per motivi giustificati, coll'approvazione del Prefetto, sentito il Consiglio di sanità ».

Che dalla connessione di queste due parti del predetto articolo risulta evidente essersi inteso di lasciare, durante il triennio di prova, libera facoltà ai Consigli comunali di licenziare i medici condotti; giacchè altrimenti non avrebbe senso la dichiarazione che solo *dopo compiuto il triennio* si richiedono motivi giustificati per un simile licenziamento, e la condizione dei medici condotti, rimpetto ai Comuni da cui sono stipendiati, rimarrebbe identica tanto durante il triennio di prova, quanto dopo il compimento di esso;

Che d'altronde, anche ricorrendo dalla lettera allo spirito della legge, si comprende facilmente il perchè siasi lasciato per un congruo tempo, che fu determinato in tre anni, libera facoltà ai Comuni di esperimentare le qualità dei medici condotti nell'esercizio pratico del loro ufficio, attribuendo a questo il carattere di stabilità solamente quando mantenendo in carica il sanitario per più di tre anni il Comune abbia dimostrato col fatto di aggradirne il servizio;

Che tale essendo il senso della disposizione della legge, secondo i termini e lo spirito suo, non può fare ostacolo all'applicazione di essa l'essere stato espresso nell'atto del licenziamento emanato entro il triennio — come fu dichiarato appunto nella deliberazione 23 dicembre 1892 del Consiglio comunale di Artena — di congedare il medico condotto *al solo fine che la nomina di lui non acquisti carattere di stabilità;* poichè una simile dichiarazione, lungi dal manifestare l'intendimento di eludere la legge, dev'essere intesa come semplice espressione della legittima volontà di valersi di una facoltà dalla legge medesima riconosciuta;

Che non può giovare al ricorrente l'invocare una pre

cedente decisione emanata da questa Sezione in un caso evid ntemente assai diverso; nel quale il Consiglio comunale non aveva licenziato il medico aprendo un nuovo concorso per la condotta — come avvenne nel caso di cui si tratta ora — ma dopo un licenziamento apparente, aveva mantenuto in carica lo stesso medico, mediante conferma, per tempo minore di tre anni, manifestando così chiaramente il proposito di evitare con un sotterfugio l'applicazione dell'art. 16 della legge sulla tutela della sanità pubblica;

Che pertanto la Giunta provinciale amministrativa di Roma colla impugnata sua decisione non ha fatto che una retta applicazione della legge predetta.

Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso di cui si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 ottobre 1893, n. 290).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI

Parroco di Gagliano (avv. Cavasola) — Ministero dell'interno — Congregazione di Carità di Cividale e G. P. A. di Udine.

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Carattere — Concentramento — Contemporanea erezione in ente morale — Provvedimento definitivo — Legato di immobili fatto al parroco pro tempore per distribuirne le rendite in beneficenza — Se il concentramento lasci intatti i patrimonii e la destinazione delle rendite — Facoltà del parroco dopo il concentramento.

Non la deliberazione della Congregazione di carità che faccia la proposta, ma il Decreto Reale che, accogliendo tale proposta, erige un legato in ente morale e lo concentra nella Congregazione stessa, costituisce il provvedimento definitivo che può essere impugnato innanzi alla Sezione IV.

La pubblicità delle istituzioni di beneficenza si desume tanto dalla persona che è incaricata di distribuire la beneficenza, quanto dalla persona a cui vantaggio è istituita.

Un legato d'immobili fatto al parroco pro tempore *per distribuirne le rendite in beneficenza a favore degli abitanti della parrocchia, costituisce una istituzione di pubblica beneficenza.*

Non sono concentrabili nella Congregazione di carità se non quelle istituzioni che abbiano una esistenza legale; ma non è negato al Governo del Re la facoltà di erigere di ufficio in ente morale qualsiasi istituzione di beneficenza che abbia i caratteri della pubblicità e perpetuità, e contemporaneamente ordinarne il concentramento (1).

Da tale concentramento non deriva la confusione dei patrimonii, nè della destinazione delle rendite, nè vien tolto al parroco il diritto di prender parte alla distribuzione della beneficenza (2).

Attssochè sebbene il ricorrente parroco di Gagliano impugni separatamente tanto la deliberazione della Congregazione di Carità di Cividale dei 21 gennaio 1892, quanto il decreto reale de' 16 aprile 1893 che ne accolse le conclusioni, tuttavia non è della prima che questa Sezione può occuparsi non essendo quella se non una proposta e una preparazione al Decreto stesso, ma soltanto di questo ultimo, che è l'unico definitivo provvedimento dell'Autorità amministrativa impugnabile dal parroco di Gagliano, col quale venne eretto in ente morale e concentrato nella Congregazione di carità di Cividale il legato *De Lepre*.

Attesochè tutto l'assunto del ricorrente consiste nel sostenere che nel caso non si tratta di una istituzione pubblica di beneficenza ai sensi della legge 17 luglio 1890:

a) perchè essa non ha per fine, secondo la definizione delle istituzioni di beneficenza data dall'articolo 1 della legge, di prestare assistenza ai poveri, di procurare, la educazione e istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, ed in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico;

b) perchè gli immobili furono legati al parroco di Gagliano come persona privata, libera di qualsiasi resa di

(1-2) Confronta la decisione della stessa Sezione dell'11 ottobre 1892, *Santa casa degl'Incurabili di Napoli c. Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Napoli*, riportata nell'anno III, parte I, pag. 427. Vedi pure le decis. 30 settembre 1892, *Chiavarole ed altri c. Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Napoli* (Riportata *ivi* pag. 435); 17 novembre 1893, *Mori c. Ministero dell'interno e Congregazione di carità di Castelgoffredo* (*ivi*, pag. 499); 24 novembre 1892, *Opera pia Borgorelli c. Ministero dell'interno e Comune di Bicaglia* (*ivi*, pag. 512). Vedi pure per la relazione che hanno con le questioni del concentramento le altre decisioni riportate nello stesso anno III, parte I, a pag. 369, 397, 530, 600 e 611.

conti, e colla facoltà di venderli e cederli col permesso del superiore ecclesiastico, con che viene a mancare la pubblicità e la perpetuità della istituzione.

Atteso, rispetto a tale assunto che esso non ha serio fondamento; imperocchè è da considerare in primo luogo non esistere plausibile dubbio che nel caso si tratti di un legato di beneficenza, perocchè ciò risulta dalle stesse parole adoperate dal testatore — ivi — Lascio al parroco pro tempore di Gagliano tutta la sostanza immobile che trovasi nell'Illirico in Campolongo ecc. onde disponga degli usufrutti in quelle *beneficenze* che crederà di maggior vantaggio e utilità della parrocchia Gaglianese.

Attesochè, non possa neppure controvertersi che siffatto legato costituisca una istituzione *pubblica*: imperocchè se è vero, siccome è certo, che la pubblicità della istituzione si desume tanto dalla persona che è incaricata di distribuirla quanto dalle persone a cui vantaggio deve essere distribuita, nel caso abbiamo evidente cotesto carattere se si considera che il parroco, come tale, esercita un ufficio pubblico, e che la parola *beneficenza* in genere senza determinazione di scopo o di destinazione speciale, esprime beneficio a vantaggio di una o più persone, ed esclude in regola ogni idea di utilità impersonale. Ora avendo il testatore disposto dei frutti degli immobili legati, senza indicazione di cosa, come Chiesa o di culto religioso, ma semplicemente a vantaggio della parrocchia Gaglianese, vennero con ciò indubbiamente contemplati gli abitanti in genere della parrocchia Gaglianese ad utilità dei quali dovevano esser dirette le beneficenze volute dal testatore. Nè potrebbe impugnarsi d' altra parte che il complesso degli abitanti di una parrocchia costituisce un *pubblico*.

Attesochè nessun valore abbia la circostanza che il testatore ha dichiarato di lasciare il legato al parroco *pro tempore* quale persona privata, conciossiachè nelle disposizioni civili non è permesso di togliere agli atti che si intende di porre in essere, la natura giuridica che è loro propria. Presa di mira dal testatore non la persona del parroco quale individuo personalmente indicato, ma il parroco *pro tempore* non può il disponente farla persona *privata:* essa rimane quale è per disposizione della legge.

Attesochè non sussiste giuridicamente nemmeno che il parroco *pro tempore* fosse libero di vendere e alienare a

suo piacimento i beni legati, dacchè esso aveva un vincolo nella autorizzazione del Superiore ecclesiastico secondo la legge del tempo, lo che conferma che la natura della istituzione era per sè stessa perpetua e non dipendente dalla libera volontà del parroco.

Attesochè dimostrato trattarsi nel caso di istituzione pubblica di beneficenza, e che la beneficenza del disponente *De Lepre* non aveva scopo tassativamente determinato, è ben agevole il vedere come la medesima indipendentemente dalla regola stabilita dall'art. 56 della legge, rientra nella disposizione generale dell'art. 57, che nello intento di rendere più efficace la beneficenza statuisce; che può essere concentrato nella Congregazione di carità ogni altro istituto di beneficenza esistente nel comune della quale non sia ordinato il concentramento a norma dell'articolo precedente.

Atteso, rispetto alla pretesa illegalità della erezione del legato *De Lepre* in ente morale, che se è innegabile il concetto stato ritenuto da questa IV Sezione non essere concentrabili nella Congregazione di carità se non quelle istituzioni che abbiano una esistenza legale, non fu però mai negato al Governo del re la facoltà di erigere di ufficio in ente morale qualsiasi istituzione di beneficenza che abbia i caratteri della pubblicità e perpetuità siccome è stato sopra dimostrato avere il legato *De Lepre*.

Attesochè dal concentramento nella Congregazione di carità del legato di cui si tratta non ne derivi la confusione delle rendite con quelle della Congregazione o di altre istituzioni, nè alterazione delle disposizioni che le regolano, perciocchè l'art. 61 della legge ha provvidamente disposto che le istituzioni pubbliche di beneficenza concentrate mantengano separatamente i loro patrimoni e continuino ad erogare le rendite in conformità dei rispettivi statuti a vantaggio degli abitanti delle Provincie, dei Comuni o di frazioni di Comune a beneficio dei quali erano destinati. Donde segue che le beneficenze ordinate dal De Lepre debbono continuare a fruirsi dalla sola frazione di Gagliano e non dall'intiero comune di Cividale, nè è poi per l'art. 5 della legge stessa, tolto al Parroco *pro tempore* di Gagliano il diritto di prender parte alla distribuzione della beneficenza come quegli che era dal fondatore destinato a rappresentare l'opera pia.

Attesochè dalle premesse considerazioni discende quale corollario doversi senz'altro respingere il ricorso avanzato dall'attuale parroco di Gagliano contro il decreto reale 16 aprile 1893.

Per questi motivi, rigetta.

SEZIONE IV.

(Decisione 14 ottobre 1893, n. 299).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Congregazione di carità di S. Filippo Neri in Parma (avv. Greco) — G. P. A. di Parma — Intendenza di Finanza di Parma (avv. Erariale).

Deliberazione di autorità legittima — Presunzione di verità — Rimedi per impugnarla — Termini — Pena di nullità — Decadenza — Reclamo innanzi ad autorità incompetente — Reclamo regolare nella forma — Errore scusabile.

Ogni deliberazione di un'autorità legittima ha per sè stessa una presunzione di verità, che non può essere modificata se non nei termini, modi e mezzi dalla legge stabiliti; di guisa che se i termini entro cui è circoscritto il diritto d'impugnativa si lascino infruttuosamente trascorrere viene a mancare l'unico rimedio che può impedire la intangibilità di quella presunzione.

In questi casi la decadenza inest in re ipsa, *senza uopo di alcuna particolare disposizione che la sanzioni, sempre quando si tratti di prescrizioni che circoscrivono entro un dato termine il diritto d'impugnativa.*

Le discipline contenute nel regolamento 19 novembre 1889 stabilite per espressa delegazione del potere legislativo perdurano efficaci finchè venga altrimenti disposto dal legislatore.

Perchè la impugnativa dedotta dinanzi a giudice incompetente salvi dalla decadenza per decorrenza di termini occorre che l'atto rivesta i caratteri di un vero reclamo, e che sia il risultato di un errore scusabile.

Atteso innanzitutto che non evvi dubbio, nè in veruna guisa lo disconosce la stessa Congregazione ricorrente, come la intimata amministrazione si sia valsa di un incontrastato suo diritto col riproporre dinanzi a questa superiore sede quasi a modo di ricorso per incidente quella stessa eccezione di decadenza per decorso di termini stata del tutto trascurata

nella sottoposta decisione della G. P. A. di Parma. Tale eccezione quindi siccome di natura pregiudiziale e perentoria deve esaminarsi dalla Sezione, prima di qualsiasi indagine attinente al merito.

E in proposito:

Attesochè mentre il provvedimento dell'Intendente di finanza 30 dicembre 1892 fu notificato alla Congregazione con nota prefettizia del 7 gennaio 1893, il reclamo della Congregazione stessa alla G. P. A. non venne intimato che ai 15 del febbraio successivo, e così indubbiamente al di là del termine di 20 giorni, entro cui per categorica disposizione dell'art. 26 del Regio decreto 19 novembre 1889 è circoscritto cosiffatto diritto di reclamo.

Attesochè ciò nullameno la difesa della Congregazione ha cercato di scongiurare la decadenza, che nel suo ricorso previde le sarebbe stata un'altra volta *ex adverso* opposta, mediante due ordini di osservazioni e rilievi.

Obbiettò cioè in primo luogo che nessuna sanzione di decadenza contiensi nè nel citato art. 26 del Regio decreto 19 novembre 1889, nè in altra disposizione, e che tanto la perentorietà dei termini, quanto le decadenze non si possono in mancanza di una esplicita prescrizione presumere; adducendo a conforto della sua tesi un argomento *a contrario* desunto dall'art. 5 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, dove la pena della decadenza trovasi espressamente comminata. E all'udienza accennò altresì alla nessuna efficacia in ogni caso di una decadenza che si voglia fondare sul ridetto articolo del Regio decreto 19 novembre 1889, specialmente dopo già decorso il termine, entro il quale giusta l'art. 82 della relativa legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza avrebbe dovuto il decreto stesso essere convertito in legge.

Però è troppo agevole il rilevare come tutte codeste argomentazioni non abbiano alcun senso giuridico. Di vero qualsiasi deliberazione di una autorità legittima è sorretta di per sè sola, e come tale da una presunzione di verità per cui lo stato di dritto da essa creato non può essere modificato se non nei termini, nei modi e coi mezzi tassativamente dalla legge prestabiliti; di guisa che se i termini entro cui (come nel caso concreto) è espressamente circoscritto il dritto di impugnativa si lascino dagli interessati infruttuosamente decorrere, viene per ciò solo a mancare loro l'unico rimedio

per impedire che la presunzione di verità inerente al provvedimento diventi assoluto ed intangibile nei suoi effetti. Ond' è che si capisce perfettamente come nella ipotesi raffigurata coll'invocato art. 5 della sopradetta legge sulla giustizia amministrativa e nei molti altri casi che si potrebbero addurre in cui si tratti di formalità prescritte per dar seguito ad una impugnativa stata regolarmente introdotta, abbia il legislatore sentito la necessità di infliggere espressamente la pena della decadenza per toglier senz'altro di mezzo ogni eventuale effetto della impugnativa medesima; mentre invece è di per sè manifesto che la decadenza *inest in re ipsa* senza uopo di alcuna particolare disposizione che la sanzioni sempre quando si tratti di prescrizioni, le quali circoscrivano formalmente entro un determinato periodo l'esercizio del dritto di impugnativa ed importino così di per sè sole come necessaria conseguenza che il termine inutilmente trascorso dopo una regolare notificazione rende giuridicamente impossibile codesto esercizio. Nè aggiunge pregio allo assunto della ricorrente il rilievo desunto dall'art. 36 del ripetuto regolamento in relazione all'art. 82 della legge sulla sicurezza, giacchè non è seriamente discutibile, e questa stessa Sezione ebbe già più di una volta occasione di affermarlo che le discipline nell'accennato regolamento stabilite in forza di una espressa delegazione legislativa perdurano efficaci sino a che venga altrimenti dal potere legislativo disposto; ciò che devesi tanto più dire dopo che il Governo ha dal suo canto presentato il regolamento stesso al Parlamento per essere convertito in legge (Camera dei Deputati, tornata 10 febbraio 1893).

Attesochè con un secondo ordine di argomentazioni il ricorso della Congregazione prendendo le mosse dal supposto che il termine utile per reclamare contro la decisione della Intendenza fosse quello di 30 giorni stabilito dall'articolo 4 della legge sulla giustizia amministrativa ed attribuendo effetto sospensivo alla lettera del 19 gennaio 1893 da essa scritta al prefetto, il quale rispose in modo negativo solo ai 26 dello stesse mese giungerebbe alla conseguenza che ai 15 successivo febbraio il detto termine non era ancora esaurito.

Però il rappresentante della ricorrente non insistette all'udienza in cotesto secondo ordine di argomentazione riconoscendo egli stesso che per mero equivoco si era calcolato

di giorni 30 il termine di che si discorre, mentre per la categorica disposizione dell'art. 26 del Regio decreto 19 novembre 1889 è di soli giorni venti.

Del resto, pur prescindendo da tutto ciò, data la situazione di fatto superiormente esposta, si presentano evidentemente inapplicabili nella fattispecie le benigne massime di giurisprudenza a cui eziandio questa Sezione ebbe più volte a rendere omaggio in tema d'impugnativa dedotta dinanzi ad un'autorità incompetente.

Imperocchè fu sempre ritenuto che siffatta impugnativa per salvare dalla decadenza dovesse dal lato della forma rivestire i caratteri di un vero reclamo, ed apparire per di più il risultato di un errore scusabile. Requisiti questi che nel caso concreto fanno assolutamente difetto, perchè la lettera indirizzata al prefetto ha tutto il sapore di una semplice rimostranza perchè inducesse la stessa autorità intendentizia a riesaminare l'affare per tornarvi sopra, e perchè al postutto la Congregazione non aveva che a leggere l'intimatole provvedimento e gli articoli di legge in esso citati per conoscere l'indirizzo che avrebbe dovuto dare alle proprie *impugnative.*

Quindi la Congregazione non merita ascolto nelle odierne sue doglianze contro la decisione della G. P. A., la quale non era neppure in obbligo di entrare nel merito di esse. Ed è in questo senso che

La Sezione respinge il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 1 dicembre 1893, n. 349).

Presidente ff. BIANCHI — ***Relatore*** GIORGI.

Comune di Barrafranca (avv. Santini) — Ministero dell'Istruzione Pubblica (avv. sost. erar. Avet), e Minacapelli (avv. Micciché)

Insegnanti — Licenziamento per fine di ferma — Per cause disciplinari, inettitudine od infermità — Deliberazioni del Consiglio scolastico — Decadenza dal diritto di ricorrere — Legge Casati 13 novembre 1859 — Facoltà del Ministero — Incensurabilità presso la IV Sezione.

Gli art. 11 del R. Decr. 19 aprile 1885 e 182, 183 del regolamento 16 febbraio 1888 non contemplano i licenziamenti degl'insegnanti per fine di ferma, ma riguardano invece i licenziamenti per cause disciplinari, inettitudine od infermità.

Gli articoli 182 e 183 del regolam. 16 febbraio 1888 comminando la decadenza dal diritto di ricorrere, scorso un mese dalla deliberazione del Consiglio scolastico, che importano il licenziamento di ufficio, si riferiscono al licenziamento di cui parla l'art. 14 della legge.

Il Ministero esercita il suo sindacato sulle deliberazioni del Consiglio scolastico, ed anche può rivocarle in virtù dell'art. 4 legge Casati 13 novembre 1859; e l'uso di tale facoltà come non è circoscritto entro termini perentorî, così è insindacabile presso la IV Sezione.

Attesochè nè l'articolo 11 del Regio Decreto legislativo 19 aprile 1885, nè gli articoli 182 e 183 del Regolamento 16 febbraio 1888, che vi si riferiscono, contemplano i licenziamenti degli insegnanti per fine di ferma; ma riguardano invece esclusivamente quei licenziamenti, che sono deliberati dai Consigli comunali in corso di contratto, per inettitudine pedagogica, infermità del maestro, e per cause disciplinari; la disposizione dunque che in essi articoli si contiene, e per cui è assegnato tanto all'autorità municipale, quanto al maestro un mese di tempo a proporre ricorso al Ministro, dalle deliberazioni del Consiglio provinciale scolastico che abbiano statuito pel licenziamento dato dal Consiglio comunale, non possono riferirsi che ai licenziamenti pronunciati per le cause ivi enunciate, e non già per i congedi pronunciati a causa di fine di ferma.

Che questi concetti espressi senza equivoci dal citato testo legislativo nell'art. 14 sono ripetuti e confermati dagli articoli 182 e 183 del Regolamento 16 febbraio 1888; i quali comminando la decadenza dal diritto di ricorrere scorso un mese dalle deliberazioni del Consiglio scolastico, che importano il licenziamento d'ufficio, si riferiscono a quel licenziamento di cui parla il citato articolo della legge, come è dimostrato e dal significato naturale della espressione, e dalla sede che hanno gli articoli fra le disposizioni regolamentari concernenti i processi e i giudizi disciplinari.

Che dunque il Ministro della pubblica istruzione avendo coll' impugnato Decreto provveduto sopra una deliberazione del Consiglio scolastico provinciale di Caltanissetta, il quale aveva confermato il licenziamento della maestra Minacapelli non per cause disciplinari o affini alle stesse, ma per fine

di ferma, non ha potuto certamente violare le citate disposizioni della legge e dei regolamenti, che non riguardano punto tal sorta di congedi.

Il Ministero ha potuto esercitare legittimamente il suo sindacato su quella pronuncia, e revocarla in virtù dell'art. 4 della legge Casati 13 novembre 1859, dove è al Ministro attribuita la suprema sorveglianza su tutte le autorità scolastiche, e le facoltà così di statuire sui ricorsi, come di riformare e di annullare, anche su denuncie di ufficio, le deliberazioni illegali. Nè l'uso di questa facoltà apparisce circoscritto dalla legge dentro termini perentorii: laonde è a ritenersi rilasciato al prudente arbitrio del Ministro stesso il farne uso a tempo opportuno, e siffattamente da scansare quegli inconvenienti, che da troppo tardivo esercizio potrebbero derivarne.

Che tale apprezzamento sfugge al sindacato della IV Sezione, che è di mera legalità in siffatti argomenti.

Tuttavia giova avvertire, come il Consiglio provinciale scolastico deliberò due volte sul congedo dato alla Minacapelli per fine di ferma; la prima nel dì 11 maggio 1891, con cui approvò senz'altro la deliberazione del congedo dato dal Consiglio comunale, e la seconda al seguito di reclami della maestra nel 4 giugno 1892, mantenendo fermo il suo deliberato precedente di conferma.

Di questa seconda deliberazione la Minacapelli ebbe realmente ufficiale notificazione dal Sindaco con lettera del dì otto giugno 1892, notificatale come apparisce dagli atti del messo comunale di Barrafranca nel 12 di quello stesso mese. Ora, il ricorso diretto dalla Minacapelli al Ministero non poteva riguardare che quest'ultima deliberazione, e il provvedimento del Ministro non poteva che riferirsi a questa, sebbene trattandosi di una confermatoria sia stata per errore materiale confusa con quella del dì 11 maggio 1891.

Ora, tenendo presenti queste date, ben si vede come il Decreto del Ministro, che porta la data del 4 febbraio 1893 non meriterebbe l'appunto di eccessiva serotinità, quando anche di questa specie di censura fosse dato discutere in questa sede di ricorso.

Attesochè pertanto rimane soltanto a vedere, se il ricorso sia bene fondato nel merito. Ma su tale rispetto nulla di concludente si è detto dal Comune per smentire i calcoli

fatti dal provvedimento ministeriale sulla durata del sessennio. Nè per fermo può menarsi buona la deduzione, che la Minacapelli abbia rinunciato al godimento del sessennio che realmente le spetta sino al 1895, per avere domandato in anticipazione il certificato di lodevole servizio: imperocchè questa domanda evidentemente non fu da essa fatta con animo di rinunziare ai suoi diritti, ma come mezzo difensivo di mettersi al sicuro dalla deliberazione intempestiva del licenziamento che le si era dato dal Comune e confermato dall'autorità scolastica provinciale.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 settembre 1893, n. 268).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* MOTTA.

Dott. Magri (avv. Cimbali e Garofalo) — Ministero dell'Interno e Comune di S. Maria di Licodia — (avv. Salvatore e Acanfora).

Medici condotti — Licenziamento — Termine per ricorrere dalla relativa deliberazione del Consiglio Comunale — Decorrenza del triennio di prova per l'acquisto della stabilità — Conferma del decreto prefettizio — Annullamento di regio decreto.

Il termine per ricorrere avverso i provvedimenti Prefettizii sulle deliberazioni municipali di licenziamento dei sanitarii stipendiati dai Comuni è, giusta il disposto con l'art. 16 ultimo comma della legge sulla sanità pubblica, e 46 del relativo regolamento, quello stesso che vien prefisso dall'art. 270 della legge comunale, ossia 30 giorni dalla notificazione dei provvedimenti medesimi.

La decorrenza del triennio di prova, per l'acquisto della stabilità da parte dei medici condotti in attività di servizio al tempo dell'andata in vigore della legge 22 dicembre 1888 sulla sanità pubblica, devesi calcolare, secondo l'art. 16 di detta legge, dal giorno della promulgazione *e non da quello della pubblicazione della legge stessa.*

Quindi è illegale, e deve essere rivocato il regio decreto, con cui su ricorso del Comune sia stato annullato il decreto del Prefetto, che provvedendo in conformità aveva rettamente interpretata la legge.

Non influisce il fatto di avere il Prefetto inteso il Consiglio provinciale sanitario sul licenziamento del me-

dico condotto, come se si trattasse di medico congedato per giustificati motivi; e ciò per il noto aforisma « utile per inutile non vitiatur ».

Nemmeno può tenersi ragione di un primitivo licenziamento, la cui deliberazione del Comune sia rimasta irretrattabilmente annullata con regio decreto non impugnato.

Omissis... Che mal si obbietta doversi il triennio di prova computare, invece, dal dì della *pubblicazione* della legge in parola, seguita nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno dei 24 dicembre 1888; imperocchè codesto assunto contradirebbe al testo preciso del rimentovato art. 16, là ove espressamente è detto che quel periodo dovesse cominciare dal giorno della *promulgazione;* ammenochè non si voglia ravvisare, contro ogni legittima presunzione, una inammessibile inesattezza giuridica nel linguaggio del legislatore. Sembra pertanto che debba attribuirsi ad un mero equivoco l'avere scambiato, nella definitiva risoluzione della vertenza in via gerarchica, due cose affatto distinte fra loro, cioè la *promulgazione* e la *pubblicazione* della legge; essendo ovvio che quella è contemporanea alla *sanzione* che le conferisce il Re, come parte integrante del *potere legislativo*, apponendovi la propria firma controsegnata dal ministro proponente e corredata del visto del Guardasigilli; però, la *promulgazione* stessa emana parimenti dal Re, ma in virtù del *potere esecutivo*, che soltanto a lui appartiene; ed essa consiste nell'attestazione formale e solenne, che il Capo Supremo dello Stato fa al corpo sociale, della *esistenza* della legge, e nell'ordine a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come tale. La legge sarda del 23 giugno 1854 n. 1731, ancora vigente per questa parte, determina con l'art. 1 la formola in cui dev'essere espressa la *promulgazione* delle leggi, ed è appunto quella che si riscontra tuttora in ciascuna legge del nostro reame. È ben diversa poi la *pubblicazione*, la quale, secondo l'art. 1 delle disposizioni generali che stanno in fronte al Cod. Civ., ha luogo inserendo ciascuna legge nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, ed annunziando siffatta inserzione nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno. Però lo stesso art. 1 poc'anzi citato, mentre stabilisce, come regola, che le leggi *promulgate dal Re* divengono *obbligatorie* in tutto il Regno nel

15° giorno dopo quello della loro *pubblicazione*, soggiunge « *salvo che nella legge promulgata sia altrimenti disposto* » la quale amplissima e comprensiva dizione importa che possa il legislatore allargare od accorciare il predetto termine dei 15 giorni, ed altresì *disporre diversamente*, dichiarando p. es.: che la legge debba aver vigore in tutto, od anche in qualche parte soltanto, dal dì della promulgazione stessa, ovverosia dalla sua data. Or col 1° alinea dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888 sulla pubblica sanità fu prescritto che il triennio, dopo la cui scadenza i medici condotti avrebbero acquistato la stabilità, dovesse decorrere dal dì della *promulgazione* della legge medesima, come questa Sezione ha ritenuto in casi analoghi. Ed era certamente nella indiscutibile potestà del legislatore stesso statuire nel modo che fece; tanto più se si consideri che la sopraccennata prescrizione fu circoscritta al *solo punto della decorrenza* di quel termine. Il che, mentre ridondava a vantaggio dei medici condotti, facendo cominciare dalla data stessa della legge il *dies a quo* di un periodo abbastanza lungo, da non far temere inconvenienti di sorta nell'intercapedine brevissima fra la promulgazione e la pubblicazione di essa legge, non avrebbe d'altra parte recato verun nocumento ai Comuni, liberi, come essi rimanevano, di licenziarli per fine di contratto, prima che spirasse il triennio utile per il conseguimento della loro stabilità.

Attesochè, se nel caso concreto il Prefetto di Catania provvide, *dopo aver sentito il Consiglio Provinciale* di Sanità, ciò si spiega perchè, essendosi deliberato il licenziamento del dott. Magri posciachè questi era già costituito in posizione di stabilità, quell'atto poteva soltanto essere riguardato come un congedo intimatogli per *giustificati* motivi, a senso del penultimo capoverso del rammemorato art. 16 della legge. Da ciò probabilmente il Prefetto argomentò che fosse il caso di far precedere il voto dell'anzidetto Consiglio. Peraltro fu codesta una superfluità, perchè il Consiglio comunale non avea fatto alcun addebito alla condotta del Magri, il quale anzi fu elogiato da qualche consigliere della minoranza, senza contrasto degli altri; ma erasi limitato soltanto a licenziarlo per il tempo in cui sarebbe scaduta la ferma, al semplice intento di non fargli raggiungere la stabilità, nè vincolare così l'Amministrazione Municipale per l'avvenire. Quindi ricorre nella fattispecie

l'applicabilità del noto aforisma « *Utile per inutile non vitiatur* » avendo il Prefetto consultato, per un caso che non ve l'obbligava, il Consiglio Sanitario; la qual cosa non avrebbe punto infirmato il decreto Prefettizio.

Che finalmente non possa esercitare alcuna influenza sulla soluzione dell'attuale controversia il primitivo licenziamento deliberato dal Consiglio Comunale nel dì 28 settembre 1890, bastando qui ricordare che quella deliberazione rimase irretrattabilmente annullata col R. Decreto del 22 febbraio 1891, contro cui il Comune non ricorse davanti a questa Sezione; e che ora la contestazione è esclusivamente concentrata sulla efficacia, o invalidità del secondo congedo.

Attesochè, dovendosi per le discorse ragioni revocare l'impugnato R. Decreto, e mantenere quindi il Decreto Prefettizio, che con quello fu annullato, ne consegue che il Comune rimanga soccombente, e che perciò sia tenuto a rimborsare le spese del presente giudizio al ricorrente, il quale ne ha fatto espressa domanda.

Per tali motivi la Sezione, senz'attendere al primo motivo del ricorso di cui si tratta, ed accogliendolo per tutt'altro, revoca il denunciato R. Decreto del 19 febbraio 1893, ed in quella vece mantiene fermo il Decreto emesso dal Prefetto di Catania nel dì 23 luglio 1892, col quale fu riconosciuto acquisito a pro del dott. Felice Magri il diritto alla stabilità nell'ufficio di medico-chirurgo condotto del Comune di S. Maria di Licodia, e conseguentemente fu annullata la deliberazione presa da quel Consiglio Municipale nel 23 dicembre 1891 per il licenziamento dello stesso Magri.

Condanna il Comune controricorrente alle spese dell'attuale giudizio, compresi gli onorarii di avvocato, e delega il Consigliere relatore per tassare le une e gli altri in favore del ridetto dott. Magri.

SEZIONE IV.

(Decisione 24 novembre 1893, n. 343).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Ballero-Ciarella (avv. Salaris) — Regio Decreto 27 giugno 1892 (avv. generale erariale Avet).

Miniera — Concessionari — Decreto — Notifica al rappresentante.

Quando il decreto di assegnazione di termine a riprendere i lavori in una miniera fu personalmente no-

tificato a colui che avea sempre avuta la veste e la qualità di rappresentante dei concessionari, tanto basta, perchè a mente degli art. 111, 38 e 72 della legge mineraria la notificazione sia regolare.

SEZIONE IV.

(Decisione 27 maggio 1893, n. 191).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Consorzio esattoriale di Gabbiano (avv. Galante) — Prefetto di Alessandria e Castelli (sost. avv. erar. Ricotti).

Esattorie — Nomina d'ufficio — Quale rimedio competa contro i relativi decreti prefettizii — Se i prefetti abbiano facoltà di prorogare i termini — Durata quinquennale — Motivazione implicita.

I Decreti dei prefetti riguardanti la nomina d'ufficio degli esattori, sono provvedimenti definitivi, e quindi non possono essere impugnati con ricorso in via gerarchica, ma con rimedio contenzioso, per motivi di legittimità, esclusa ogni revisione di merito (1).

Allo esercizio dell'accennata facoltà di nomina, le leggi sulla riscossione delle imposte dirette, pongono delle regole dalle quali i prefetti non possono decampare.

Tra dette regole havvi quella dell'osservanza dei termini assegnati dal regolamento 2 giugno 1892 ai comuni ed ai consorzii, per il collocamento delle esattorie in via normale, i quali termini, scaduti che siano, non possono essere dai prefetti prorogati, ritardando i provvedimenti di ufficio.

Non è redarguibile per eccesso di potere, il decreto con cui il prefetto estende la durata della nomina dell'esattore a tutto il quinquennio, per motivi di convenienza, i quali sebbene non risultino espressamente dal decreto, emergono implicitamente, per un concorso di circostanze tale da dimostrare la necessità del provvedimento.

Attesochè il provvedimento del Prefetto per la nomina d'ufficio dell'esattore, è da considerarsi quale definitivo per

---

(1) Giurisprudenza costante della Sezione IV, in conformità della quale, giova ricordarlo, il rimedio contenzioso del ricorso alla detta Sezione, non è ammessibile qualora contro il decreto prefettizio, che in materia di conferimento di esattorie, va considerato come provvedimento definitivo, siasi già presentato il ricorso straordinario in sede amministrativa, a senso dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato.

la natura stessa della facoltà conferita dalla legge al rappresentante del potere esecutivo nella provincia. Non potrebbe quindi sorgere ostacolo allo esperimento del rimedio contenzioso, a dettame dell' art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, per difetto di preliminare ricorso in via gerarchica, giusta quanto dispone l'art. 28, una volta che nell'esercizio di siffatta facoltà il Prefetto non agisce come organo subalterno sottoposto nel suo atto alla revisione di un' autorità superiore, anche per motivi di merito, ma rimane nella cerchia di una attribuzione sua propria e diretta, la quale non comporta esame e sindacato che per taluno dei motivi di legittimità dei quali è fatto cenno nel primo dei richiamati articoli.

Attesochè l'art. 13 della legge 20 aprile 1871, sulla riscossione delle imposte, reso più completo dalla successiva 30 dicembre 1876, n. 3591, pone due regole all'esercizio dell'anzidetta facoltà. La prima che il Prefetto provvede d'ufficio per un anno (sentita la G. P. A.), quando il Comune od il Consorzio non provvedono nel tempo prescritto dal regolamento alla nomina dell'esattore. La seconda che il Prefetto può estendere la nomina anche ad un quinquennio aggiungendo però: secondo la convenienza.

Attesochè nel dare la facoltà ai Prefetti di provvedere d'ufficio per un anno, la legge non ha riguardo che ad una situazione di fatto che rende indispensabile la provvidenza; e la situazione è che alla scadenza del termine prefisso dal regolamento non siasi potuto avere, nei modi normali, il collocamento dell'esattoria. Non è il caso di dar peso a circostanze le quali facessero apparire che il Comune, od il Consorzio, ha trovato ostacolo per far luogo in tempo alla nomina per dare effetto alla quale egli non avrebbe fatto risparmio di pratiche e di volontà. È il fatto che l'esattoria rimane ancora scoperta, per qualsiasi causa oltre il termine fissato dal regolamento, quello che determina la necessità di una misura diretta ad impedire che la riscossione tributaria incontri impedimento od incagli nel suo processo.

E questa condizione di cose era pienamente constatata quando il Prefetto emanò il Decreto 10 dicembre 1892, il quale si parte dalla premessa che andarono deserti prima l'esperimento della terna e due esperimenti d'asta, nonchè l'esperimento della seconda terna, malgrado che si fosse

elevata la misura dell'aggio; e che ciò rendeva di somma urgenza il provvedere allora al collocamento dell'esattoria.

Attesochè se con ciò viene ad essere posto fuori di controversia, che quando il Prefetto provvedeva per la nomina d'ufficio ad esattore del Consorzio di Gabbiano nella persona del signor Arturo Castelli, erano già infruttuosamente scaduti i termini fissati dal regolamento 2 giugno 1892, niun riguardo può meritarsi la deduzione che con la nota del Sottoprefetto in data 30 novembre detto anno, scritta a nome della Prefettura, siasi accordato al Consorzio la facoltà di nominarsi l'esattore fino al 31 dicembre, e che solo dopo trascorso questo temine, il Prefetto avrebbe potuto nominare un esattore d'ufficio. Il Prefetto anzitutto non avrebbe avuto questa facoltà di prorogare i termini fissati dal regolamento. Quella nota poi non avrebbe nemmeno quel significato e quella portata che il ricorrente Consorzio le attribuisce. Essa contiene non altro che una sollecitazione esponendo i danni che il Consorzio avrebbe subìto se entro il 31 dicembre non veniva definitivamente collocata la esattoria. Fu mera deferenza spiegata dal Prefetto verso il Consorzio, lo invocare anche il sussidio e la cooperazione di questo per uscire dalle difficoltà che circondavano la situazione, senza alcuna rinuncia alla facoltà di procedere alla nomina di ufficio tostochè avesse riconosciuto che era giunto il momento imperioso per doverlo fare, rinunzia che sarebbe stata poi in ogni caso inefficace di fronte ad una funzione della quale il Prefetto era investito per legge.

Attesochè il ricorrente Consorzio verrebbe a sostenere che il Prefetto doveva dimostrare la convenienza che la esattoria fosse aggiudicata per un quinquennio anzichè per un anno; e che avendo data alla nomina il periodo di straordinaria durata senza spiegati motivi, sarebbe incorso in eccesso di potere, ma nemmeno una simile censura può trovare nel concreto un fondamento.

Ben è vero che l'art. 13 della legge sulla riscosssione delle imposte, col dare ai Prefetti anche la facoltà di estendere la nomina a tutto un quinquennio, richiede con le espressioni: *secondo la convenienza,* che debbano emergere speciali motivi, perchè una misura sempre eccezionale, in quanto porta una deroga alla regola stabilita

nell'art. 9, secondo la quale l'esattoria si aggiudica nel caso di Consorzi dalle rappresentanze consorziali o dai loro delegati a quello fra i concorrenti che ha offerto sull'aggio maggior ribasso, possa aver effetto, anche oltre quell'anno che nella sua prima parte l'art. 13 indica come il periodo normale della nomina d'ufficio. Ed è certamente conforme al voto della legge che i Prefetti quando trovano il caso di dare all'art. 13 il massimo grado di applicazione col collocare d'ufficio una esattoria per tutto un quinquennio, non sorpassino quella congrua motivazione che può giustificare la misura straordinaria del provvedimento. Ma anche ciò non può che conformarsi all'indole peculiare dei casi e dei rapporti seguiti. E quando dallo stato di risultanze si abbia già posto in sodo l'esistenza del motivo, quando è già manifesto, per ogni concorso di circostanze, che il Decreto del Prefetto ha tratto appunto da questo motivo la inspirazione del suo provvedimento, diventa illogica ed inconseguente quell'accusa di eccesso di potere che non potrebbe fondarsi che sull'assenza di motivo atto a giustificare dello stesso potere l'esercizio.

Attesochè lo stato di risultanze che si svolsero nel corso di questo atteggio, viene appunto a dimostrare che il provvedimento reso necessario del collocamento d'ufficio, sarebbe rimasto frustraneo qualora non se ne fosse estesa la durata a tutto il quinquennio giusta la facoltà impartita dal detto articolo; imperocchè tale era la condizione imposta per l'accettazione dell'incarico dei due postulanti Arturo Castelli e Paolo Ruschena, al primo dei quali il Prefetto, per ragioni ora insindacabili, ha creduto di dare la preferenza.

E se la nomina era fatta in base ad una offerta che conteneva una siffatta condizione, era implicito nello stesso Decreto il motivo di convenienza, per non dire di necessità, pel quale la nomina veniva estesa a tutto il quinquennio, anzichè essere limitata al solo periodo di un anno.

Attesochè se il provvedimento del Prefetto non è redarguibile di eccesso di potere per avere spesa una facoltà fuori dei casi contemplati dalla legge, non lo è nemmeno per non aver tenuto conto che il Consorzio, in seguito alla sollecitazione della Prefettura, aveva pubblicato un avviso di nuovo concorso e che nuove offerte erano state presentate, bastando a questo proposito osservare che la facoltà

di nominare l'esattore dopo cadute deserte le aste ed esperite inutilmente le terne, spetta esclusivamente al Prefetto per l'art. 13 della legge di riscossione e 22 del regolamento 2 giugno 1892, e che se è buona norma di amministrazione, anche raccomandata da istruzioni superiori, che i Prefetti in questi casi eccezionali, procurino di provvedere col possibile accordo delle rappresentanze comunali e consorziali, ciò non importa però una limitazione alla facoltà della legge loro conferita, nè potrebbe autorizzare il ripristino di formali concorsi dopo che riuscirono inutili quelli indetti a tenore di legge.

Attesochè il ricorso essendo in stato di rigetto, la condanna del soccombente Consorzio nelle spese, va limitata a quelle esposte dalla pubblica amministrazione per effettivamente incontrate per la produzione della stampa di difesa nell'interesse del Prefetto, non essendo poi comparso l'intimato Castelli, spese che si ritengono nell'importo di lire 31,50.

Per questi motivi, rigetta il ricorso e condanna la parte soccombente a rifondere alla pubblica amministrazione le spese effettive incontrate in lire 31,50.

SEZIONE IV.

(**Decisione 21 settembre 1893, n. 276**).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Congregazione di Carità di Scansano (avv. Miragoli, Villa e Massarini) — Ministero dell'Interno e comune di Pontremoli (avv. Pascale).

Ospedali — Ricovero degli ammalati poveri richiesto e non imposto dalle competenti autorità — Spesa a carico del Comune di appartenenza.

Stante l'obbligo che, per l'art. 76 della legge 17 luglio 1890, è fatto alle Congregazioni di Carità ed alle altre Istituzioni di beneficenza, fra cui gli ospedali, di non ricusare, ove dispongano de' mezzi necessari, l'urgente soccorso, anche a poveri non appartenenti al Comune, non si può non riconoscere che ai detti ospedali, anche in caso di non imposta accettazione di accogliere gl'indigenti infermi, venendo invece ricoverati sopra semplice richiesta del Sindaco o dell'autorità politica, competa il diritto al rimborso della relativa spedalità a carico del Comune cui essi appartengono, per domicilio di soccorso, con la ri-

valsa a favore di questo verso la rispettiva Congregazione di carità.

Attesochè per effetto della decisione del 20 marzo 1893, la controversia è rimasta limitata all'unico punto di vedere se dai documenti prodotti risultasse il concorso delle condizioni richieste perchè in base agli articoli 79 e 97, ultimo capoverso, della legge del 17 luglio 1890 l'Ospedale di Scansano per l'assistenza prestata d'urgenza a' due infermi Curradi e Moscatelli potesse aver diritto al rimborso in rapporto al Comune di Pontremoli, cui appartenevano gl'infermi anzidetti;

Attesochè gli esibiti documenti, quantunque non dicano esplicitamente che la richiesta dell'assistenza ospitaliera era fatta d'urgenza a' termini della citata legge (come sarebbe stato piu regolare e desiderabile) bastano nondimeno a giustificare gli estremi sostanziali che occorrono per l'applicazione di quelle norme. Come infatti risulta dai certificati medici, in base ai quali i due indigenti vennero accolti nell'ospedale, trattavasi d'infermi per febbri palustri, che tenuto conto delle malsane condizioni della vasta maremma, ove sorge l'ospedale di Scansano, se non sono presto represse assumono forme perniciose e portano a letali conseguenze; e difatti il Curradi non molto dopo il suo ricovero all'ospedale morì e per la Moscatelli gli esibiti documenti mostrano che si trattava di forme gravi, essendo rilevato in quello del 9 marzo che la inferma era per febbre palustre in preda a prostrazione generale delle forze fisiche, in quello del 27 aprile che per la febbre da cui era affetta se ne riteneva necessaria l'ammissione nel Nosocomio e in quello del 7 luglio che la febbre era accompagnata da *cachessia*, per cui prima occorreva il trattamento curativo e poi il trasferimento nel luogo di nascita. Ora, in tali condizioni sarebbe innegabile l'urgenza del provvedimento che per l'ammissione di quegl'infermi nell'ospedale, fu in calce a ciascuno di tali attestati medici apposto dal Sindaco di Scansano, in conformità dell'art. 79 della citata legge;

Attesochè non giova obbiettare, come fece nelle sue orali deduzioni la difesa del Comune resistente, che da parte dell'Ospedale non vi fu rifiuto di accogliere quegl'infermi, cioè che l'assistenza non fu imposta ma semplicemente richiesta

e che quindi non si tratti di assistenza che coattivamente, avvenuta, faccia salvo il rimborso, a forma degli articoli 79 e 97 della citata legge, ma di cura volontariamente prestata a termini dell'art. 10 dello statuto organico. Basta invece osservare che il rifiuto di prestare il soccorso urgente e il provvedimento esecutivo dato dal Sindaco o dall'autorità politica per vincere un tale rifiuto non sono condizioni necessarie per far salvo il rimborso della relativa spesa per la semplice ragione che giusta l'articolo 76 della legge predetta alle Congregazioni di carità ed alle altre istituzioni pubbliche di beneficenza (tra le quali senza dubbio vanno compresi anche gli Ospedali) è espressamente vietato di rifiutare tali soccorsi sotto pretesto che il povero non appartenga al Comune; onde il caso del rifiuto, anzichè permesso e richiesto dalla legge al fine supposto dal resistente Comune di Pontremoli, è invece previsto dall'art. 79 unicamente per dare all'obbligo stabilito dal detto art. 76 la necessaria sanzione e per assicurarne l'adempimento con atto coattivo dell'autorità ove la richiesta non sia volontariamente soddisfatta. Dato pertanto l'obbligo delle istituzioni pubbliche di beneficenza di non ricusare, ove dispongano dei mezzi necessari, l'urgente soccorso anche a poveri non appartenenti al Comune, è naturale che anche in caso di non opposto rifiuto rimanga salvo il rimborso a carico del Comune cui per domicilio di soccorso appartenga l'indigente con la rivalsa a favore di questo verso la rispettiva Congregazione di carità, a' termini dell'articolo 97, non essendo ammissibile che il rimborso fatto salvo da tale disposizione nel caso di opposto rifiuto e di seguito provvedimento coattivo debba essere negato ed escluso quando il pio istituto, anzichè assumere un tale contegno espressamente vietato dalla legge, faccia lodevole omaggio alla provvida disposizione di essa e volontariamente si presti ad anticipare in via di urgenza una spesa che di sua natura incombe alla Congregazione di carità ed alle istituzioni di beneficenza del domicilio di soccorso. È inutile quindi appigliarsi alla forma con cui nella specie fu dato il provvedimento, giacchè a prescindere che la formola usata dal Sindaco « *Visto per l'ammissione nell'Ospedale* » importò appunto un provvedimento qual' è voluto dall'art. 79, è chiaro che non essendovi rifiuto, non occorreva un ordine formale, ma bastava una semplice richiesta perchè si facesse luogo all' urgente assistenza dei

due ammalati. Nè finalmente può ritenersi che siasi prestata la spedalità in virtù della eccezionale disposizione dell'art. 10 dello statuto, che permette l'accoglimento e la cura anche degli ammalati delle province, ove non viga tuttora l'obbligo del rimborso a carico dei rispettivi Comuni, e ciò finchè sia possibile e compatibile con i mezzi del pio istituto. Da una parte infatti nei quattro provvedimenti dati nella specie dal Sindaco con la espressa qualità di ufficiale di pubblica sicurezza si legge la clausola « *a spese di chi di ragione* » con che evidentemente si volle escludere che l'ammissione fosse richiesta a carico dell'Ospedale e si accennò appunto al dritto di rimborso, mentre dal suo canto l'Ospedale dette immediato avviso al Comune di Pontremoli dell'accoglimento di quei due infermi seguito in via d'urgenza, come si ha dalla esibita nota della Prefettura di Massa e Carrara del 16 luglio 1892. E d'altra parte (anche a prescindere che dall'esibito bilancio per l'esercizio 1892 si ha che i redditi patrimoniali dell'Ospedale di Scansano sono pressochè assorbiti dalle spese necessarie di amministrazione e dall'adempimento di oneri speciali e che le attività su cui l'Ospedale stesso fa assegnamento consistono negli assegni e nel concorso degli altri Comuni per rimborso delle spedalità prestate agl'infermi dei rispettivi luoghi) ad escludere che i mezzi di cui l'ospedale stesso dispone consentissero di prestare a proprio carico la spedalità in favore di persone appartenenti ad altri Comuni basta rilevare che nel concorso annuo di lire 4000 corrisposto dallo stesso locale Municipio di Scansano per la cura dei propri cittadini poveri è compresa la somma di lire 777. 30 accordata a titolo di *sussidio affinchè l'Ospedale non corra il rischio di essere chiuso,* come risulta dall'esibito certificato del Sindaco del 9 dicembre 1892;

Attesochè in quanto alle spese per l'indole speciale della vertenza è il caso di dichiararne la compensazione.

La Sezione provvedendo sul ricorso della Congregazione di carità di Scansano amministratrice di quel civico Ospedale, annulla l'impugnato Decreto del Ministero dell'Interno del 13 ottobre 1892 che respinse il reclamo dell'anzidetta Amministrazione diretto a conseguire dal Comune di Pontremoli il rimborso di lire 248 per spedalità prestata in via d'urgenza ai due infermi Curradi Giovanni e Moscatelli Carola appartenenti al Comune stesso; e dichiara compensate

fra le contendenti Amministrazioni le spese della controversia. Rimette gli atti all'Autorità amministrativa per gli ulteriori provvedimenti di legge in esecuzione della presente decisione.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 novembre 1893, n. 314).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Comune di Correzzola (avv. Levi Civita) — Ministero dell'Interno e dott. Turri (avv. Praga).

Dichiarazione di spesa obbligatoria — Iscrizione di ufficio in bilancio — Cosa giudicata — Esigibilità del credito — Comune — Autorità tutoria — Decreto Reale — Finanze comunali — Legge sanitaria — Medico condotto — Triennio di prova — Contratto di locazione di opera — Regole di diritto comune — Rettifica di errori materiali — Inammessibilità del motivo.

Altro è la dichiarazione che una spesa è obbligatoria, altro l'esercizio della facoltà speciale mediante cui l'autorità tutoria sostituisce l'azione propria a quella del Comune nel fare di ufficio la relativa allocazione in bilancio.

Quindi il Decreto relativo alla dichiarazione della obbligatorietà di una spesa non forma cosa giudicata, riguardo al successivo Decreto che di ufficio alloca in bilancio la relativa spesa.

Quando la contestazione sulla sussistenza ed esigibilità del debito sia stata già risoluta con sentenza passata in cosa giudicata, l'autorità tutoria non è più chiamata ad alcun giudizio su quella esigibilità, ma solo a stanziare di ufficio la somma in bilancio, allorchè il Comune non vi provvede.

All'opposto, quando di fronte al rifiuto del Comune di pagare, senza o prima che sia adito il magistrato ordinario viene eccitata l'azione dell'autorità tutoria ad esercitare quei poteri, che le vengono dalla legge nello interesse delle finanze comuuali, essa deve in modo libero ed autonomo valutare la esigibilità di quel debito, salva la definitiva decisione del magistrato ordinario.

L'art. 16 della legge sanitaria dettando una norma per attribuire alle nomine dei medici condotti la stabilità, dopo un triennio di prova, non ha con ciò modifi-

cati i rapporti contrattuali fra le parti nè ha derogato ai principî di diritto comune in materia di locazione di opera.

Per analogia delle regole di procedura civile gli errori materiali nel dispositivo di un provvedimento non possono dar luogo a motivo di annullamento presso questa sede, ma debbonsi rettificare presso l'autorità che lo emise.

Attesochè il resistente in via pregiudiziale eleva la eccezione di cosa giudicata, sostenendo non essere il decreto impugnato che un semplice atto di esecuzione del real decreto 22 maggio 1892 contro cui il Comune non interpose mai ricorso.

Attesochè questa eccezione non ha fondamento, molto diverso essendo il contenuto dell'uno e dell'altro decreto. Col primo dichiaravasi l'obbligo del Comune di pagare al medico lo stipendio fino a ferma finita, col secondo invece ordinavasi l'iscrizione nel bilancio comunale della somma per quel titolo dovuta. Ora, non vi è chi non vegga che altro è la dichiarazione che una spesa è obbligatoria, altro l'esercizio della facoltà speciale mediante cui l'autorità tutoria sostituisce l'azione propria a quella del Comune nel fare d'ufficio nel bilancio l'allocazione necessaria per una spesa obbligatoria.

E quindi, dovendo il secondo decreto considerarsi non già come un mero atto di esecuzione del primo, ma come un provvedimento che ha oggetto proprio e diverso, bisogna concludere che la cosa giudicata nascente dal decreto 22 maggio 1892 non vale affatto a precluder l'adito al ricorso contro il decreto 11 maggio 1893 oggi impugnato dal Comune di Correzzola.

Attesochè col primo mezzo il ricorrente denuncia la violazione delle norme della legge comunale e provinciale in materia d'iscrizione d'ufficio nei bilanci comunali delle somme dovute per debiti esigibili. Ed a sorreggere il proprio assunto parte dalla premessa che per aversi l'esigibilità agli effetti dello stanziamento d'ufficio, la contestazione circa la sussistenza del credito debba prima essere stata decisa con pronuncia dell'autorità giudiziaria ovvero che debba il credito essere incontroverso, cioè immune da eccezioni da parte del Comune. Ma con ciò verrebbesi a intro-

durre nel combinato disposto degli articoli 145 n. 7, 170 e 172 della legge comunale e provinciale una limitazione del tutto arbitraria.

È bensì vero che quando la contestazione sulla sussistenza ed esigibilità del debito sia stata già risoluta con sentenza passata in cosa giudicata e anche nel caso di semplice *litispendenza*, l'autorità tutoria, cioè la G. P. A. in via diretta e il Governo del Re in sede di ricorso, non è più chiamata ad alcun giudizio sulla esigibilità del debito, ma solo, ove non provveda spontaneamente il Comune, a stanziare in bilancio la somma attribuita dal giudice ovvero la somma controversa; ma differente è l'ipotesi in cui come nella specie, di fronte al rifiuto del Comune di pagare, l'azione dell'autorità tutoria venga eccitata senza o prima che del giudizio sia investito il magistrato ordinario.

Allora infatti l'autorità tutoria, a fine di esercitare a ragion veduta un potere che le è dato per assicurare il buon ordine della gestione finanziaria dei comuni e per tutelarne il credito, deve necessariamente fondare il suo provvedimento sulla libera ed autonoma valutazione della sussistenza ed esigibilità del debito, salva sempre la definitiva ricognizione del giudice ordinario e senza che il provvedimento amministrativo produca effetti civili o pregiudichi punto le eventuali ragioni del Comune da farsi valere in sede giudiziaria. E certamente non può in tale ipotesi una impugnativa stragiudiziale, un'eccezione qualunque opposta dal Comune arrestare l'azione del potere di vigilanza che a garenzia dei creditori dei Comuni e nell'interesse dei Comuni medesimi, si svolge nel campo amministrativo.

Attesochè quindi colla ricognizione dell'esigibilità del debito racchiusa nel decreto 11 maggio 1893, ricognizione che non può considerarsi semplicemente come effetto della declaratoria del decreto precedente, ma che fu il risultato di considerazioni ed apprezzamenti nuovi e per sè stanti, il Governo del Re non ha punto commessa la dedotta violazione di legge, ma ha fatto uso legittimo delle sue facoltà.

Attesochè col secondo mezzo il ricorrente sostiene che nel ritenere l'esigibilità del debito abbia il Governo violato anche il disposto dell'art. 16 della legge 22 dicembre 1888 sulla tutela della sanità pubblica, articolo che avrebbe trasformata la originaria ferma ad anno del Turri, derivante dalla sua prima nomina, in ferma triennale, con decorrenza

dal giorno della promulgazione della legge. Ciò posto, il licenziamento, notificato al medico il 20 novembre 1891, cioè prima che spirasse il triennio, avrebbe sciolto il Comune da qualunque obbligazione di pagamento di mensili oltre la scadenza del triennio medesimo.

Attesochè l'errore di una siffatta argomentazione consiste nell'attribuire all'art. 16 della legge sanitaria una efficacia che non ha, quella cioè di aver surrogato *ope legis* una ferma triennale alle ferme contrattuali di varia natura e durata in corso alla promulgazione della legge. Invece l'art. 16, come la Sezione ebbe a ritenere anche in altri incontri, dettando una norma per attribuire alle nomine dei medici condotti la stabilità, cioè condizionando questo beneficio al compimento di un triennio di prova, non ha con ciò modificati i rapporti contrattuali fra le parti in quel che riguarda l'estensione e gli effetti civili delle ferme nè ha inteso derogare ai principî di diritto comune in materia di locazione d'opera. Ora, nel caso attuale non è il compimento del triennio di prova e la stabilità che cadono in controversia, ma invece l'esistenza e gli effetti civili di una ferma contrattuale, epperò male s'invoca dal ricorrente il disposto dell'art. 16.

Attesochè l'esservi stata ferma contrattuale e l'indole di questa ferma risultano chiaramente dalle stesse ammissioni del ricorrente. Il Turri fu assunto in servizio per un anno alla data del 15 settembre 1888. Non essendo stato esplicitamente confermato, spirato l'anno, ma avendo però continuato a restare in ufficio, è evidente che vi rimase per consenso a tempo indeterminato, in virtù cioè di ferma annua prorogabile di anno in anno per tacita riconduzione, salvo disdetta in congruo termine prima della fine dell'anno rispettivamente in corso.

Ma il dott. Turri non ebbe nè disdetta nè preavviso di sorta. Il licenziamento gli fu notificato il 30 novembre 1891, cioè prima bensì che spirasse il triennio di prova, ma dopo incominciato il quarto anno di ferma, sicchè, se non può mettersi in dubbio la validità del suo licenziamento agli effetti dell'art. 16, cioè per togliergli il beneficio della stabilità, restava però sempre, secondo una autorevole giurispudenza, l'obbligo del Comune che aveva omesso di dar disdetta preventiva, a conservare il Turri in servizio e a corrispondergli lo stipendio fino a ferma compiuta, cioè dalla

data del licenziamento fino alla metà di settembre 1892. Nè può certo considerarsi come equipollente di preventiva disdetta la comunicazione fatta al medico il 28 agosto 1889, la quale non mirava ad altro che a renderlo edotto della disposizione della legge sanitaria in ordine all'acquisto della stabilità.

Attesochè non regge neppure il terzo mezzo con cui s'impugna il decreto 11 maggio 1893 per difetto di motivazione e diniego di giustizia in quanto non avrebbe risolute le quistioni circa la competenza, la portata del precedente decreto del 1892 e la esistenza e durata di una ferma diversa dal triennio.

Basta infatti considerare che la motivazione del decreto, sebbene sobria, è sufficiente, specialmente in vista del richiamo che il decreto fa al parere del Consiglio di Stato in base al quale fu emanato.

E perciò che riguarda il preteso diniego di giustizia le varie questioni a cui il ricorrente accenna sono oggi soltanto da lui sollevate in questa sede, ma non furono sollevate dal Comune innanzi all'autorità tutoria la quale del resto per quel che occorreva le esaminò e giustamente non credette necessario di discutere la propria competenza intorno a cui per le considerazioni più sopra esposte non poteva sorgerle dubbio.

Attesochè invano si contesta la esigibilità del debito sotto il pretesto che il medico, allontanandosi dal Comune poco dopo il licenziamento, sarebbesi posto da sè nell'impossibilità di prestare il servizio di cui reclama il pagamento, imperocchè risulta provato dagli atti che quest'allontanamento non fu spontaneo, ma fu l'effetto delle imposizioni del sindaco e quindi non appare in nessun modo imputabile al resistente nè può menomarne i diritti.

Attesochè alla pubblica udienza il difensore del Comune, prendendo argomento dalla circostanza che nel dispositivo del decreto impugnato si legge che dovrà iscriversi nel bilancio del Comune la somma spettante al dott. Turri a titolo di stipendio «*per tutto il mese di settembre 1892*» ha rilevato, nel caso di rigetto del ricorso, doversi il dispositivo intendere nel senso letterale delle parole, cioè che siasi inteso ordinare l'iscrizione dello stipendio pel solo mese di settembre 1892 anzichè dello stipendio dovuto *a tutto settembre 1892*. Ma una simile interpretazione si appalesa

a primo aspetto insostenibile di fronte a tutte le risultanze degli atti, di fronte alle stesse impugnative dedotte col ricorso e di fronte specialmente alla parte motiva del decreto la quale parla espressamente di pagamento dovuto *a tutto settembre 1892*; invece appare manifestamente che l'errore dipende da mero sbaglio di scritturazione.

Attesochè, similmente, se lo stesso difensore del Comune a ragione attribuisce a puro errore materiale il leggersi citato nella motivazione del decreto l'art. 171 anzichè il 170 della legge comunale e provinciale, uguale spiegazione si deve dare all'essersi ordinata l'iscrizione dello stipendio a tutto settembre anzichè a tutto il 15 settembre 1892. E lo stesso dott. Turri nel suo controricorso riconosce questo errore e dichiara d'intendere il dispositivo nel senso che siasi ordinata l'iscrizione solo fino alla metà del settembre 1892.

Attesochè, con riguardo agli accennati errori, tacendo che non furono dedotti quali mezzi d'annullamento, ma semplicemente rilevati, devesi ritenere, per applicazione analogica delle regole di procedura civile e conformemente alla relativa giurisprudenza prevalente, che errori puramente e manifestamente materiali nel dispositivo non possono dar luogo ad annullamento in questa sede, bensì solo a rettifica da chiedersi all'autorità stessa che emanò il provvedimento.

Attesochè da tutto il fin qui detto si raccoglie che il ricorso non è in nessuna parte fondato e quindi deve essere respinto. Per questi motivi, la Sezione rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 283).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Provincia di Torino (avv. Trescot) — Ministero dei lavori pubblici (avv. erariale).

Strade nazionali — Quando possa aver luogo il loro passaggio fra le provinciali — Eccezione prevista dall'art. 11 della legge sui lavori pubblici.

È legittimo il decreto con cui il Ministero dei lavori pubblici, per effetto dell'apertura all'esercizio di una ferrovia, abbia disposto il passaggio fra le strade della provincia, di alcuni tronchi di strada nazionale, non co-

stituenti, detti tronchi, propriamente valico alpino, per potersi ritenere invece applicabile la eccezione di cui all'ultimo comma dell'art. 11 della legge sui LL. PP. (1).

Non si può nemmeno ricorrere alla disposizione che nell'art. 10 lettera d) *riguarda le strade esclusivamente militari, quando i tronchi stradali non sono addetti esclusivamente a scopo militare.*

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 335).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Messedaglia (avv. Guarini) — Ministero della Guerra.

Collocamento a riposo — Pubblico ufficio od impiego — Perdita — Pensione — Sentenza del magistrato ordinario — Autorità di cosa giudicata.

Non si può concepire collocamento a riposo di chi non occupa alcun pubblico ufficio o che avendolo per lo innanzi avuto lo abbia in seguito perduto.

Quando il potere giudiziario ha dichiarata cessata regolarmente in un individuo la qualità d'impiegato negandogli di conseguenza gli stipendi arretrati, non si

---

(1) Trattavasi, nel caso concreto, del passaggio ordinato dal Ministero dei lavori pubblici, tra le strade della provincia di Torino, dei due primi tronchi della strada nazionale n. 22 del Gran San Bernardo, fra la stazione ferroviaria d'Ivrea e la Cappella di S. Girolamo presso Bardi, fra questa e la piazza Carl'Alberto di Aosta; e ciò in seguito dell'apertura all'esercizio della ferrovia da Ivrea ad Aosta, avvenuta fin dal 1866.

La Deputazione provinciale di Torino propose reclamo contro tale provvedimento, sostenendo che la strada da Ivrea ad Aosta, essendo una di quelle che traversano le catene principali delle Alpi, doveva rimanere nazionale, in base al disposto dell'ultimo comma dell'art. 11 della legge sui LL. PP.: ma il Ministero, su conformi pareri del Consiglio superiore dei LL. PP., respinse il reclamo.

Ora, la Sezione IV, appoggiandosi alla interpretazione data alla legge dalla pratica amministrativa ha ritenuto, che l'eccezione di cui all'ultimo comma dell'art. 11 della legge sui LL. PP. ha una portata assai limitata, e non si estende a tutta la strada, ma si applica esclusivamente a quel tronco stradale, che costituisce il valico alpino, nè può applicarsi ai tronchi in controversia, perchè non possono confondersi col valico del Gran San Bernardo.

Ed ha ritenuto pure, cosa che a noi sembra tanto grave, da consigliarci ogni riserva, che la più ristretta applicazione è conforme alla lettera della legge, la quale del resto può avere avuta la sua buona ragione di limitarla al valico Alpino, come quello che è di più difficile e costosa manutenzione.

può innanzi la IV Sezione esaminar di nuovo se quell' individuo sia tuttora impiegato e quindi abbia diritto al collocamento a riposo ed alla relativa ricognizione del diritto alla pensione.

Attesochè col denunziato provvedimento 23 aprile 1893 il Ministero della Guerra dichiarò di non poter accogliere la domanda presentata il giorno 12 dello stesso mese dal ricorrente per ottenere, nell'asserta qualità di sottotenente del Corpo dei cacciatori delle Alpi, il collocamento a riposo e la relativa ricognizione del diritto a conseguire quella pensione, che potesse spettargli ai termini di legge. La ragione del provvedimento apparisce essere stata questa, che il ricorrente fino dall'11 settembre 1859 perdette il grado suddetto di sottotenente, che aveva ottenuto nel precedente mese di giugno dello stesso anno. Sono così intuitive ed indiscutibili la verità e la giustizia del principio giuridico contenuto nella ragione suddetta, non potendosi concepire il collocamento a riposo di chi non occupa alcun pubblico ufficio, che il ricorrente non ha potuto metterlo in dubbio, ma ha solamente creduto di poter sostenere che trovasi tuttavia rivestito del grado di sottotenente, perchè di esso grado non sarebbe stato privato nel settembre 1859 nelle forme secondo il suo avviso prescritte dalle leggi del tempo. Ora questa tesi è stata già dal ricorrente sostenuta innanzi al magistrato ordinario, al quale si rivolse per ottenere in base ad essa il pagamento di tutti gli stipendii arretrati; ma la Corte di appello di Roma con sentenza 5-15 luglio 1882 passata in cosa giudicata, dopo avere coscienziosamente esaminate le ragioni addotte e svolte in sostegno della tesi medesima, la escluse affatto e considerò a tutti gli effetti cessata nel ricorrente la qualità di sottotenente fino dal settembre 1859.

Così essendo, non s'intende come potrebbe oggi essere messa nuovamente in discussione l'efficacia legale della rimozione del ricorrente, e come avrebbe potuto il Ministero della Guerra fare una dichiarazione diversa da quella in principio accennata.

Per questi motivi, la IV Sezione, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 315).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Ospedale di Conegliano Veneto (avv. Piazza)
Ministero dell'Interno e Comune di Lozzo Codone (avv. Clementini).

Infermi — Trattato di reciprocità gratuito — Obbligo fra Comuni — Regolamenti speciali del Lombardo-Veneto — Difformità tra' pareri del Consiglio di Stato in adunanza generale e le decisioni della IV Sezione.

La reciprocità del trattamento gratuito dei miserabili infermi colpiti da malattia acuta quale venne approvata col dispaccio del Governatore del Lombardo-Veneto 26 aprile 1852; e tuttora in osservanza per effetto dell'art. 97 della vigente legge sulle Opere Pie, riguarda i soli rapporti degli spedali Veneti verso i malati appartenenti al territorio lombardo, e degli spedali lombardi verso i malati veneti, oppure l'obbligo del detto trattamento gratuito non si estende eziandio ai rapporti tra gli ammalati dei Comuni e gli spedali della stessa regione (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 330).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEL

Maresio-Bazzolle (avv. Lomonaco) — Cattaruzza — Prefetto di Belluno e Ministero delle finanze (avv. erariale Criscuolo).

Nomina di esattoria — Annullamento — Nomina di ufficio — Decreto Prefettizio — Decorrenza del termine utile.

Annullata la precedente nomina di un esattore ad anno già incominciato, e la gestione esattoriale rima-

---

(1) « Attesochè è risaputo come la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato dopo molte oscillazioni avesse negli ultimi tempi con due pareri di adunanza generale finito per accostarsi alla seconda delle accennate opinioni, quando portate le questioni dinanzi al nuovo istituto della Sezione IV, questa in base ai maggiori elementi emersi da una più lunga discussione contradittoriale, ritenne con tre distinti ed uniformi giudicati (13 giugno 1892 — 7 luglio 1892 — e 25 febbraio 1893) di dovere adottare la soluzione oggidì propugnata dal ricorrente ospedale.

« E perchè il parere della competente Sezione consultiva (Interno) in base alla quale l'impugnato decreto ministeriale si emanò, non fece che riportarsi ai suddetti precedenti pareri del Consiglio di Stato a Sezioni riunite (3 luglio 1886 e 31 maggio 1887) così questo Collegio non ha che a richiamare in sintesi e per sommi capi le ragioni secondo lui prevalenti che lo inducono ad insistere nella giurisdizione affermata colle tre

nendo così indubbiamente incagliata con pubblico danno mancando il tempo necessario per procedere in via normale al conferimento della esattoria, il provvedimento del Prefetto ha perciò evidentemente la natura dell'urgenza.

Annullata per colpa del Consorzio stesso la precedente nomina, e decorso già il termine utile, la nomina stessa debbe considerarsi come non avvenuta, dacchè equivale al non fatto se ciò che è fatto. non è conforme alla legge.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 settembre 1893, n. 269).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di S. Miniato (avv. Pini) — G. P. A. di Firenze, e Prefetto di Firenze.

Ufficiale sanitario — Candidato ripetutamente proposto dal Consiglio comunale e non approvato dal Prefetto — Surrogazione da parte della G. P. A.

Essendo attribuita al Prefetto, a norma dell'art. 12 della legge 22 dicembre 1888, per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica, la nomina degli ufficiali sanitari nei Comuni, sulla proposta del Consiglio comunale udito il Consiglio superiore di sanità, esso, nell'apprezzamento discretivo, ed insindacabile delle qualità della persona designata per quell'ufficio, non è punto tenuto ad impartire senz'altro la nomina al candidato del Consiglio comunale, ma può rifiutarla e richiedere che il Consiglio proceda ad una nuova proposta.

Persistendosi dalla rappresentanza del Comune nella prima proposta, equivalendo tale persistenza a vero e proprio rifiuto di un'operazione obbligatoria, è legittima la surrogazione della G. P. A. al Consiglio comunale ai termini dell'art. 171 della legge com. e prov., e la conseguente indicazione da parte della Giunta prov. mede-

---

decisioni dianzi ricordate, dove le ragioni medesime vennero maggiormente sviluppate. » È degna di nota e di plauso la solenne affermazione con cui la IV Sezione in questo rincontro si mette in aperta contraddizione coi pareri più volte espressi dal Consiglio di Stato anche in adunanza generale. E mantenendosi fedele alla sua giurisprudenza più volte proclamata, annulla un Decreto reale ispirato ai principi della giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato in sede consultiva.

sima al posto di ufficiale sanitario, diverso da quello indicato dal Consiglio comunale, e non approvato dal Prefetto.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 316).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Provincia di Novara (avv. Cerruti) — Ministero dell'Interno.

Legge sanitaria — Spese a carico dello Stato, delle Provincie e dei Comuni — Competenza passiva delle spese — Esecuzione dei provvedimenti relativi.

Nel complesso delle disposizioni degli articoli 18, 19, 20 e 62 la legge sanitaria 22 dicembre 1888, ha nettamente distinte le spese che fanno carico allo Stato, quelle che spettano alla Provincia, e quelle che ricadono sui Comuni; e per riguardo specialmente a queste ultime due categorie di spese, l'art. 62 noverando le spese che stanno a carico delle Provincie vi comprende alla lettera a) *le spese per visite sanitarie nei casi di epidemie o epizozie: ed enumerando invece le spese la cui competenza passiva deve stare a carico dei Comuni vi classifica alla lettera* f) *tutte quelle occorrenti nell'ambito del territorio comunale per l'esecuzione dei provvedimenti a tutela dell'igiene.*

A tal modo la legge distingue effettivamente la competenza passiva delle spese riflettenti le visite, da quella delle spese concernenti l'esecuzione dei provvedimenti; attribuisce l'una alle Provincie e l'altra ai Comuni.

Attesochè contro questo Decreto ricorre la Deputazione provinciale di Novara, e lo denunzia per violazione dell'art. 62 lettera *f* della legge 22 dicembre 1888:, perchè quest'articolo enumerando le spese obbligatorie enunciate pure nella lettera *f* a carico dei Comuni tutte le spese occorrenti nell'orbita del territorio comunale per l'esecuzione di provvedimenti a tutela dell'igiene; quale era l'incarico ricevuto dal Bertoni, sembra poi le spese che stanno a carico delle Provincie; ma tra queste annovera solamente alla lettera *a*) quelle per visite sanitarie le spese occorrenti nei casi di epidemie ed epizozie, e non più dunque quelle

richieste e necessarie per l'esecuzione dei provvedimenti igienici, già poste a carico dei Comnni.

Che questo concetto è confermato dall'esame degli art. 18, 19, 20 della legge, i quali dimostrano, che mentre la vigilanza zooiatrica ordinaria sta a carico dello Stato; quando invece sia riconosciuto il bisogno di più vigilanze e assistenze locali, allora può il Prefetto, udito il Consiglio provinciale di Sanità, imporre ai Comuni di nominare un veterinario municipale ed i Comuni devono pagare tutte le spese. Che se il bisogno di tale vigilanza ed assistenza non è duraturo, ma temporaneo, il Comune deve pagare la spesa del veterinario per quel tempo, nel quale questi invigilò o provvide nell'interesse speciale del Comune.

Che pertanto errò il Decreto ministeriale quando dal fatto che il carbonchio esisteva a Greglia trasse argomento per concludere, che il Prefetto potè ordinare al Bertone la visita sanitaria, e le spese necessarie devono essere a carico della Provincia.

Che questa conclusione è anche avvalorata dalla circostanza che una visita al luogo infetto era già stata fatta precedentemente, laonde il Bertone non fu colà mandato per ispezionare, ma per dare provvedimenti richiesti dalle esigenze dell'igiene, le spese dei quali stanno a carico dei Comuni.

Attesochè riepilogando i fatti più sopra esposti è impossibile non convincersi, che le spese di cui il cav. Bertone dimandò il rimborso, siano spese di esecuzione e non d'ispezione, perchè una ispezione era già stata fatta dal cav. Giannotti e pagata dalla Provincia; e il cav. Bertone ebbe l'incarico esclusivo i eseguire i provvedimenti richiesti dalle necessità del caso constatato già dal Giannotti. Tanto vero che il Prefetto di Novara col suo Decreto del 12 luglio 1892 aveva egli stesso poste le spese in controversia a carico del Comune;

Che se il cav. Bertone nel dare esecuzione ai provvedimenti esposti dalla tutela igienica ebbe anche ad eseguire qualche maggiore ispezione, ciò fu in modo affatto secondario, senza alterare la natura principale dell'incarico ricevuto, che per le anzidette ragioni rientrava tra i provvedimenti posti dal citato art. 62 primo capoverso lett. *f* della legge a carico dei Comuni.

Che però quest'articolo fu violato dal provvedimento impugnato.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso della provincia di Novara, annulla l'impugnato provvedimento.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 ottobre 1893, n. 288).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Dott. Palumbo (avv. Santomartino) — Ministero dell'Interno e Comune di Montesano sulla Marcellana.

Ricorso dei sanitari comunali ai Prefetti — Se un decreto prefettizio emesso su ricorso di essi abbia carattere di definitivo — Quando il provvedimento del Sindaco di sospensione d'impiegati comunali diviene definitivo — Come in pendenza di un capitolato con un sanitario, contenente patti speciali, l'apprezzamento del Sindaco e del Consiglio non possa sostituirsi al contratto — Improponibilità di domande di danni innanzi la IV Sezione.

Trattandosi di contestazione sorta prima dell'entrata in vigore della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa il diritto dei sanitarii comunali di ricorrere ai Prefetti contro i provvedimenti disciplinari presi a loro carico ha evidentemente il suo primo fondamento nell'articolo 270 della legge com. e prov., salve le particolari determinazioni che riceve dalla legge speciale per la tutela della sanità pubblica.

Il decreto del Prefetto sopra contestazioni tra i Comuni e gli ufficiali sanitari non ha carattere di provvedimento definitivo, deducendosi dall'art. 5 della legge sanitaria il concetto che contro tali decreti sia ammessibile il ricorso al Governo del Re.

Il provvedimento del sindaco che sospende impiegati comunali, quantunque provvisoriamente eseguibile, non acquista carattere definitivo se non quando intervenga una deliberazione del Consiglio, il quale può liberamente confermare, modificare o revocare il provvedimento sindacale.

Nel silenzio della legge intorno ai motivi che possono determinare l'applicazione di misure disciplinari a carico dei sanitari comunali, quando un capitolato ha preveduto casi particolari e fissato dei limiti e tracciate delle modalità all'esercizio del potere disciplinare, l'apprezza-

mento del sindaco o del Consiglio non può sostituirsi al contratto, a meno che le clausole di questo non sieno contrarie ai principii generali che governano la pubblica amministrazione ed alle esigenze dell'ordine e dell'interesse pubblico.

La domanda dei danni non può proporsi innanzi alla Sezione IV.

Attesochè occorre in primo luogo esaminare le deduzioni con cui si sostiene che il Governo era incompetente ad emanare il decreto impugnato, perocchè, se tali deduzioni fossero fondate, basterebbero a determinare l'accoglimento del ricorso rendendo superflua ogni indagine sugli altri mezzi di annullamento proposti.

Attesochè secondo il ricorrente i reclami dei sanitari comunali avverso provvedimenti disciplinari presi a loro carico sarebbero decisi in primo grado dai Consigli comunali ed in secondo ed ultimo grado dai prefetti, il cui decreto avendo carattere di provvedimento definitivo non sarebbe ulteriormente impugnabile con ricorso in via gerarchica al Governo, ma solamente con ricorso contenzioso a questo collegio o con ricorso in via straordinaria al Re. Il reale decreto 13 marzo 1892 peccherebbe quindi d'incompetenza e dovrebbe per questo solo motivo essere posto nel nulla.

Attesochè, avuto riguardo al tempo in cui sorse l'attuale controversia, la questione di competenza va risoluta esclusivamente colle norme della legge per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica 22 dicembre 1888 e colle norme generali in materia di ricorsi in via gerarchica stabilite dalla vigente legge comunale e provinciale, senza che sia necessario ricercare se a tali norme abbia per avventura portata qualche modificazione la legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa, in quanto disciplina i ricorsi in via contenziosa degli impiegati comunali, provinciali e di altri enti.

Attesochè, cio premesso, il diritto dei sanitari comunali di ricorrere ai prefetti contro i provvedimenti disciplinari presi a loro carico ha evidentemente il suo primo e generico fondamento nell'art. 270 della legge comunale e provinciale, salvo le particolari determinazioni che riceve dalla legge speciale per la tutela della sanità pubblica.

Ora questa legge, dopo aver detto all'art. 2 che « è istituito presso il Ministero dell'interno un Consiglio superiore di sanità », dispone all'art. 5 che il parere di esso Consiglio superiore dev' essere chiesto anche « *sui ricorsi relativi a contestazioni già decise dai prefetti tra i Comuni e gli ufficiali sanitari* », disposizione da cui appare chiaro che, qualunque potesse essere su tali contestazioni la giurisdizione dei prefetti prima della legge sanitaria vigente, sotto l'impero di questa non è possibile ritenere che i prefetti pronuncino in modo definitivo. Nè varrebbe l'obbiettare che ammettendo il ricorso al Governo del Re si riconoscerebbero per questa specie di controversie tre gradi di giudizio anzichè due, poichè, a tacere che un argomento di tal natura, anche se fosse esatto, non proverebbe nulla, potendo la legge in taluni casi accordare agl' interessi privati anche la garanzia di un triplice giudizio di merito, è da por mente che nella materia in esame il Consiglio comunale, in quanto delibera intorno alle sospensioni dal sindaco inflitte agli impiegati, più che giudice di prima cognizione è autorità amministrativa la quale integra e rende definitivo un provvedimento, sicchè si hanno effettivamente due e non tre gradi di giudizio.

Attesochè per queste ragioni non può revocarsi in dubbio che il Governo del Re avesse piena competenza a pronunciare sul ricorso del sindaco di Montesano avverso il provvedimento prefettizio e quindi, respinta questa prima impugnativa, è aperto l'adito ad indagare se sussistano le dedotte violazioni di legge.

Attesochè si dicono violati o falsamente applicati gli articoli 131 e 132 della legge comunale e provinciale, in quanto il reale decreto, ridonando efficacia alle sospensioni dal sindaco inflitte al Palumbo e dal Prefetto revocate, avrebbe con ciò sanzionato l'illegale atto dello stesso sindaco che impedì al Consiglio comunale di discutere i due provvedimenti di sospensione.

Attesochè se, per l'art. 131 n. 11 è nelle facoltà del sindaco di sospendere tutti gl'impiegati e salariati, riferendone alla Giunta ed al Consiglio nella prima adunanza, secondo le rispettive competenze di nomina, è da notarsi però che questa disposizione va messa in relazione con l'altra dell'art. 111 n. 2 della stessa legge secondo cui il Consiglio comunale delibera non solo intorno alla nomina ed

al licenziamento, ma anche intorno alla sospensione degli impiegati. A termini di questa disposizione è fuor di dubbio che il provvedimento dal sindaco preso a carico degl'impiegati, quantunque provvisoriamente eseguibile in ragione dell'indole delle funzioni di cui il sindaco è investito come rappresentante il potere esecutivo nel comune, non acquista carattere definitivo se non quando interviene una deliberazione del Consiglio il quale può liberamente confermare, modificare o revocare il provvedimento sindacale.

Ciò posto non si può non riconoscere che il sindaco di Montesano, impedendo a quel Consiglio comunale nelle tornate del 22 novembre e dell'8 dicembre 1890 non pure di deliberare, ma perfino di discutere sulle pene disciplinari da lui inflitte al medico condotto, abbia violate le espresse disposizioni della legge comunale e provinciale, come d'altro canto si deve ammettere per identità di ragione che pecchi di violazione di legge il reale decreto impugnato in quanto ritenne che il sindaco avesse agito correttamente senza punto eccedere i limiti delle facoltà dalla legge attribuitegli.

Atteso, per ciò che riguarda la denunciata violazione della legge contrattuale nei rapporti fra il medico ed il comune, che anche a questo riguardo le deduzioni del ricorrente non sembrano prive di fondamento. Sta in fatto che secondo le disposizioni del capitolato, art. 19, l'applicazione di ogni altro più grave provvedimento disciplinare a carico del medico condotto dev'essere preceduta da due successive ammonizioni, dategli dal sindaco in presenza della Giunta, condizione la quale nel caso in esame non fu soddisfatta. Che se il governo escluse l'applicabilità del capitolato, considerando le mancanze di cui si rese colpevole il Palumbo, e cioè di essersi due volte allontanato per alcune ore dal comune senza autorizzazione del sindaco, tra quelle che interessando la sanità pubblica sfuggono dai termini segnati da un capitolato e cadono sotto l'impero della legge, è da ritenere che nella specie siasi adottata una massima soverchiamente rigorosa ed assoluta.

Ed invero nel silenzio della legge intorno ai motivi che possono determinare l'applicazione di misure disciplinari a carico dei sanitari comunali, quando un capitolato ha preveduto casi particolari ed ha tracciato dei limiti e fissate delle modalità all'esercizio del potere disciplinare, il libero apprezzamento del sindaco e del Consiglio non può

sostituirsi al contratto ed annientarlo, a meno che le clausole del contratto stesso non siano contrarie ai principii generali che governano la pubblica amministrazione o non vincolino l'esercizio del potere disciplinare in una misura incompatibile colle esigenze dell'ordine e dell'interesse pubblico. Ma nella specie l'articolo del capitolato sulla cui applicabilità si discute non contiene alcuna disposizione di tal natura, ond'è forza conchiudere che anche per questo rispetto il ricorso merita accoglimento.....

SEZIONE IV.

(Decisione 14 ottobre 1893, n. 295).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* SERENA.

Rastelli ed altri (avv. Anselmi e Sciolla) —
Consiglio dei delegati del consorzio di manutenzione dell'opere di bonifica del 1° circondario di scoli di Ferrara e Magliati, Guglielmini e M.° dei LL. PP.

Elezioni dei rappresentanti di un consorzio — Segretario dell'ufficio provvisorio non elettore — Membri illetterati.

Sotto l'impero della legge 20 marzo 1865 e per le esplicite disposizioni dell'art. 28 del relativo regolamento 8 giugno 1865 il segretario dell'ufficio elettorale poteva essere scelto anche tra le persone non aventi la qualità di elettori e anche estranee al Comune. Ora applicando tale disposizione, espressamente richiamata nello Statuto di un consorzio, per le elezioni dei delegati rappresentanti del medesimo, ne consegue che la nomina del segretario dell'ufficio provvisorio, in persona di un individuo non elettore, non può portare alla nullità delle elezioni.

Se tra gli eletti, e il primo dei candidati non eletti, vi fu una differenza di 52 voti, anche quando si provasse che effettivamente votarono quattro persone che non avevano diritto di votare, una tale irregolarità non sarebbe per sè sola sufficiente ad invalidare la elezione.

Un ufficio, provvisorio o definitivo non si può, in massima, considerare regolarmente costituito quando esso è composto di tre membri letterati e di due illetterati.

Tuttavia se risulta dal verbale, che i tre membri letterati dell'ufficio furono sempre presenti sino alla costituzione di esso, e firmarono il relativo verbale, e che inoltre contro le elezioni, nonostante la vivacità della lotta, non fu dinanzi ai seggi elevata alcuna protesta e

nelle operazioni elettorali non si ebbero a lamentare irregolarità, in questo caso, in via assolutamente eccezionale, può applicarsi la massima sancita dalla giurisprudenza, cioè che sia legale la composizione di un ufficio nel quale rimangono sempre presenti tre soli membri.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 281).

Presidente BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Comune Roccascalegna (avv. Pierantoni) — Ministero dell'Interno — Prefetto di Chieti ed altri.

Esattore — Tesoriere — Se sia obbligatorio pei Comuni di tener separati i due uffici — Spesa — Eccedenza della sovrimposta — Facoltà illimitata del Governo del Re di annullare gli atti amministrativi contrari alle leggi.

La legge comunale e provinciale non fa obbligo ai Comuni di tenere separati i due uffici, di esattore e di tesoriere (1).

Quindi, la spesa per un tesoriere, distinto dall'esattore, è meramente facoltativa, e trova i suoi limiti nella legge 14 giugno 1874, la quale all'art. 3 vieta di deliberare spese facoltalive a quei Comuni che eccedono il limite legale della sovrimposta (2).

Per la espressa disposizione dell'art. 255 della suddetta legge comunale e dell'art. 117 del regolamento, è nelle facoltà del Governo del Re di dichiarare in qualunque tempo la nullità delle deliberazioni che violassero le leggi o i regolamenti, essendo quelle nulle fino dalla loro origine.

In diritto amministrativo non esiste impedimento alcuno al legittimo esercizio competente al Governo del Re, di annullare di ufficio gli atti sopra contemplati, indipendentemente da qualunque regolarità di ricorso o denunzia, da qualunque disposizione presa dalle autorità intermedie, da qualsiasi esecuzione data agli atti medesimi, o da contrattazioni intervenute con terzi (3).

(1-2-3) Il tenere un tesoriere separato e distinto da un esattore, è una facoltà che per le nostre leggi hanno i Comuni, dall'esercizio della quale però non può derivarne una spesa obbligatoria.

Di fatti riavvicinato il disposto della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte, coll'art. 145 della legge comunale, si evince che l'esattore è tenuto di adempiere, senza corrispettivo, l'ufficio di tesoriere

del Comune, laddove esso manchi, ciò che se implica che il Comune possa avere un tesoriere distinto dall'esattore, implica ancora che possa legittimamente non averlo.

Cosicchè, come ha bene osservato la Sezione, con la decisione che annotiamo, l'art. 149 (è bene notarlo) non è una disposizione regolamentare che provveda al caso di impedimento temporaneo della persona del tesoriere, ma una disposizione di massima che attribuisce all'esattore una competenza assoluta e definitiva pel pagamento delle spese nella mancanza dell'ufficio di tesoriere comunale.

In conformità degli esposti principii si è esplicata pure la costante giurisprudenza delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato, se si eccettui l'ultimo punto, relativo agli effetti, rispetto ai terzi, delle deliberazioni comunali, a cui dalle competenti autorità sia stata data esecuzione. Su questo punto la giurisprudenza delle Sezioni consultive non si è palesata sempre concorde, essendosi ravvisato in quanto la esecuzione di dette deliberazioni abbia creato diritti a favore di terzi, un legittimo ostacolo all'annullamento delle medesime.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 320).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Bentivegna (avv. Bentivegna) — il R. Decreto 7 maggio 1893 (avv. G. Erariale Avet) — Mulè (avv. Scibona Batolo).

Ammissione all'esame di abilitazione al notariato — Diritto acquisito — Legge e Regolamento sul notariato — Consiglio notarile — Corte di appello.

Una volta volta esaurito il provvedimento di ammissione all'esame di abilitazione, e questo superato con esito favorevole, il candidato che lo superò ha quesito il diritto alla sua abilitazione e non è più lecito di dichiarare la invalidità e l'inefficacia per difetto dei requisiti, che dovevano concorrere nell'atto di ammissione (1).

Gli articoli 6 della legge e 15 e 16 del Regolamento 23 novembre 1879 sul notariato, concedono al candidato a cui fu negata dal Consiglio notarile l'ammissione agli esami d'abilitazione per difetto di titoli un ricorso alla Corte di appello contro la deliberazione del Consiglio notarile; il che significa, che l'ammissione una volta decretata ed effettuata senza che allora siano stati presentati i reclami, costituisce veramente un diritto per il candidato; ne può esser lecito infirmarne gli effetti indirettamente con pronuncie posteriori.

(1) Cfr. decisioni 11 agosto 1892, Mulè e Ministero di grazia e giustizia, n. 224, e 23 febbraio 1893 Mastrostefano, n. 83, riportate nella *Giustizia Amministrativa*, III, 475, IV, 76.

SEZIONE IV.

(Decisione 26 ottobre 1893, n. 306).

Presidente BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Berenini ed altri (avv. Sanguinetti) — Ministero della Pubblica Istruzione.

Consiglio scolastico — Adunanza straordinaria — Diritto d'interpellanza — Provvedimento straordinario — Pena sancita nell'art. 69 del Regolamento.

L'art. 7 del Regio Decreto 3 novembre 1877 riconosce che sulla dimanda di 3 dei suoi consiglieri il Consiglio scolastico tiene adunanza straordinaria, ma un provvedimento ministeriale che provvede sul tenore delle interpellanze non impedisce la riunione straordinaria, nè mette in forse il diritto di convocazione che vi è sancito.

Nè viola l'art. 69 ultimo capoverso del Regolamento sulle scuole normali il quale statuisce, che l' allontanamento dalla scuola è una di quelle pene, le quali per avere effetto devono essere approvate dal Consiglio scolastico provinciale.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 337).

Presidente. ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Maggi (avv. Damioli) — Consiglio provinciale di Brescia.

Elezioni provinciali — Facoltà della Deputazione Provinciale — Inchiesta — Reclami non notificati al candidato contro cui sono rivolti.

Quantunque nelle elezioni provinciali un candidato apparisca favorito dal maggior numero di voti, e sebbene dai verbali non appariscano mancanze o violazioni di formalità estrinseche, può la Deputazione provinciale in base a reclami ricevuti, ordinare un'inchiesta; e se dai risultati di questa ritragga la convinzione che l'elezione fu il portato di corruzioni, pressioni illecite, brogli e raggiri, rettamente annulla l'elezione.

I reclami rivolti alla Deputazione provinciale non debbono essere notificati al candidato contro la cui elezione si combatte.

Attesochè non ha alcun fondamento l'unico motivo che il ricorso del consigliere Berardo Maggi adduce, e che

dalla Sezione non potrebbe essere esaminato, trattandosi di elezione di consigliere provinciale che sotto i riguardi dell'art. 28 della legge 2 giugno 1889; il motivo cioè che la Deputazione provinciale non aveva facoltà di sospendere la di lui proclamazione dopo che nominalmente egli aveva ottenuto un maggior numero di voti, ed ordinare come fece un'inchiesta sulle relative operazioni elettorali traendo argomento non già dai verbali delle rispettive Sezioni che non facevano emergere alcun vizio di regolarità, ma dai reclami presentati dei quali non fu fatto al consigliere Maggi, principale interessato, quella notifica che avrebbe dovuto farsi applicando per induzione ed analogia il disposto dell'art. 90 della legge comunale e provinciale.

Ed invero basta osservare il disposto dell'art. 189 di detta legge, per rimanere convinti che la Deputazione provinciale in materia di elezione e di proclamazione dei consiglieri provinciali, riveste tutta quella pienezza di attribuzioni, le quali siano d'investigazione che di sindacato, sono consentanee al mandato legittimo di un ufficio elettorale, non ristretto a funzioni d'ordine meramente decidente singoli punti di controversia nei rapporti di persone interessate le quali devono avere per conseguenza notifica del ricorso che in loro confronto si produce.

Ivi è detto che la Deputazione provinciale, compiute le operazioni a termini dell'art. 84, e dopo che le siano stati trasmessi gli atti dal presidente dell'ufficio principale di ogni Comune, in seduta pubblica verifica la regolarità delle operazioni, statuisce sui richiami insorti, fa lo spoglio dei voti proclama i candidati che ottennero il maggior numero dei voti. La parola della legge non poteva essere più esplicita nell'attribuire alla Deputazione, che funge a complemento dell'ufficio elettorale, il mandato di verificare la regolarità delle operazioni, prima di proclamare gli eletti, anche tenendo conto dei reclami, i quali a mente dell'articolo 82 di detta legge, che è pure richiamato dall'articolo 84, e dall'art. 47 del regolamento 10 giugno 1889, non possono essere notificati colle formalità richieste dall'art. 90, non applicabile al caso, in quanto si riferisce ad altro e più maturo stadio di procedimento ma solo devono essere uniti al relativo verbale.

Attesochè se la Deputazione provinciale di Brescia, quantunque nel mandamento di Adro, il Maggi apparisse

favorito dal maggior numero di voti, quantunque dai verbali non risultassero mancanze o violazioni di formalità estrinseche per motivi intrinseci, però propalati da reclami dubitando della sincerità dell'elezione, ha ordinato un'inchiesta per sapere come le cose procedettero, anche all'infuori del simulacro del voto scritto, e se dietro ai risultati di questa inchiesta, ritrasse la convinzione che la elezione del consigliere provinciale di Adro nella persona del Maggi, non fu l'espressione della coscienziosa, libera e spontanea volontà degli elettori, ma sibbene l'effetto di corruzioni, di pressioni illecite, di sostituzioni di schede e di raggiri, come è detto col verbale 31 ottobre 1892, procedere all'annullamento della stessa elezione, non eccedeva con ciò il proprio potere, nè violava certamente alcuna legge, come nemmeno il consigliere provinciale colla deliberazione 16 maggio 1893 che rigettava il ricorso del Maggi prodotto contro l'annullamento.

Attesochè dovendosi con ciò rigettare il ricorso del Maggi, niuna pronuncia occorre riguardo alle spese non essendovi stato alcun atto di parte resistente. In quanto poi ai provvedimenti amministrativi conseguenti alla dichiarata nullità dell'elezione, la cui esecuzione fu sospesa coll'anteriore pronuncia, essi non possono che ripigliare il loro corso a dettame di legge e regolamento.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 novembre 1893 n. 313).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Marchetti ed altri (avv. Poddigue e Mura) — G. P. A. di Ancona e Recanatini ed altri.

Elezioni amministrative — Ricorso alla G. P. A. — Ritiro del medesimo — Ricorso adesivo di altri elettori — Se il ritiro del primo influisca — Ufficio provvisorio — Scrutatore non elettore — Quando occorra ripetere la votazione nella Sezione in cui fu annullata.

Erroneamente la Giunta provinciale amministrativa si rifiuta di prendere in considerazione i motivi di annullamento delle elezioni amministrative, dedotti in un ricorso presentato e poi dai ricorrenti medesimi ritirato, quando, prima che fosse ritirato, altri elettori abbiano prodotto un secondo ricorso, nel quale dichiarino di as-

sociarsi ai motivi contenuti nel primo: e questo secondo ricorso non sia stato giammai ritirato.

Sono nulle le operazioni elettorali avvenute in una Sezione, se a comporre l'ufficio provvisorio sia stato chiamato un individuo non iscritto nelle liste elettorali (1).

Se i voti della Sezione le cui operazioni furono annullate influiscano sul risultato totale dell'elezione, occorre ripetere nella sezione stessa la votazione.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 ottobre 1893, n. 289).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Scimone — R. Decreto 24 febbraio 1893 (avv. erariale).

Esattore — Tesoriere — Questioni attinenti a conti deliberati dal Consiglio comunale e dalla Giunta Municipale — Competenza del Governo del Re a conoscere della legalità delle deliberazioni — Se dovuto l'aggio per la riscossione del dazio consumo.

Il governo del Re, non può non conoscere della legalità, ai termini dell'art. 255 della legge comunale e 117 del relativo regolamento, della deliberazione del Consiglio comunale e della Giunta municipale, con cui ritenendosi

---

(1) La decisione osserva che la legale formazione dell'ufficio provvisorio costituisce la prima ed essenziale base di tutte le successive operazioni elettorali, le quali perciò non possono reputarsi valide se nella formazione di quell'ufficio sia stata violata la legge.

« Che nella specie in disamina fu infatti violata la letterale disposizione dell'art. 67 della legge comunale e provinciale, in cui è stabilito che « per comporre l'ufficio provvisorio si uniscono al presidente *i due elettori più anziani di essi e i due più giovani fra i presenti* con le funzioni di scrutatori » poichè fu invece chiamato alle funzioni di scrutatore un elettore non iscritto nella lista elettorale, il quale perciò come non poteva, giusta l'art. 71, essere ammesso a votare per la formazione dell'ufficio definitivo, così neppure poteva far parte dell'ufficio provvisorio.

« Che siccome non potrebbe dubitarsi della nullità delle operazioni elettorali qualora fossero state incominciate con una incompleta formazione dell'ufficio provvisorio, componendolo di soli tre scrutatori, invece dei quattro prescritti dalla legge, così neppur può dubitarsene, quando fra i quattro uno sia stato illegalmente chiamato a farne parte, o perchè non sia elettore, o perchè non sia dei due più anziani o dei due più giovani fra i presenti; giacchè in tutti questi casi egualmente viene a mancare una delle garenzie che la legge ha imperativamente stabilite per la formazione dell'ufficio provvisorio, la quale è a sua volta fondamento essenziale onde assicurare la regolarità e lealtà di tutte le successive operazioni ».

dovuto all'esattore-tesoriere, l'aggio sulle riscossioni del dazio consumo, ne sia stato liquidato l'ammontare.

Siffatte deliberazioni sebbene risolvessero una questione la quale abbia attinenza in conti, non si può per altro ritenere che sieno state emesse in sede di conti, nè davanti alla giurisdizione speciale che la legge ha istituita su questa materia.

Quando sia fuori di contestazione che il dazio consumo fu tenuto in amministrazione dal Comune per mezzo d'impiegati che versavano ogni 5 giorni al tesoriere le somme riscosse dai debitori, manca all'esattore-tesoriere ogni diritto all'aggio, essendo il servizio dell'esattore tesoriere un mero servizio di cassa o tesoreria, che per l'art. 93 della legge del 20 aprile 1871 l'esattore ha l'obbligo di fare senza corrispettivo; il che in casi analoghi all'attuale fu ritenuto più volte e dalla Corte dei Conti e dal Consiglio di Stato.

SEZIONE IV.

(Decisione 24 novembre 1893, n. 347).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Cixi (avv. Saloris) — Consiglio provinciale di Cagliari e Vivanet (avv. Pala).

Elezioni provinciali — Ricorso alla Sezione IV — Interesse a ricorrere — Se possa ricorrersi da chi sia semplicemente elettore amministrativo.

Contro le deliberazioni del Consiglio provinciale in materia di elezioni provinciali è dato il ricorso alla IV Sezione, in base all'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato.

Il ricorso non può prodursi che solamente da chi abbia un interesse nella vertenza definita dal provvedimento impugnato.

Non ha, quindi, veste legittima per ricorrere colui che sia semplicemente elettore amministrativo nella Provincia.

Attesochè l'art. 190 della legge comunale e provinciale, provvedendo rispetto alle elezioni provinciali in modo diverso da quello adottato rispetto alle elezioni comunali col precedente art. 90 stabilisce che dalle decisioni delle Deputazioni provinciali, le quali hanno proclamato i consi-

glieri eletti, potrà essere interposto appello al Consiglio provinciale, che questo pronunzia definitivamente e che contro le sue deliberazioni non vi ha ricorso ai Tribunali. Perciò si è sempre ritenuto che contro le dette deliberazioni sia possibile ricorrere a questa Sezione non in base alla citata legge comunale e provinciale, ma solamente in base all'articolo 24 della legge sul Consiglio di Stato, e che nei termini di esso articolo vanno ricercati il carattere ed i limiti del ricorso. Uno dei limiti è certamente questo, che non sia lecito eccitare la giurisdizione di questa Sezione che agl'individui, i quali abbiane un interesse nella vertenza definita dal provvedimento dell'autorità amministrativa ed abbiano ragione di credere sconfessato, offeso o compromesso questo interesse dal provvedimento medesimo.

Non è ugualmente immune da possibili dubbii quale debba essere questo interesse, in che esso debba consistere, quali debbano essere i suoi caratteri essenziali e costitutivi; sicchè di rado a gravi e delicate questioni ha dato luogo la pratica applicazione dell'accennato precetto. Fra esse però quella, che più volte è stata risoluta da questa Sezione, si riferisce appunto al tema di una delle eccezioni pregiudiziali sollevate dal resistente professore Vivanet, cioè alla insufficienza della qualità di elettore provinciale a rendere legittimo il ricorso. La Sezione non ha esitato a ritenere costantemente che colui il quale ha preso parte alle elezioni del consigliere provinciale col dare il voto, non abbia assolutamente per questo solo fatto un interesse del genere di quello, che è contemplato dal ricordato articolo 24. Ed invero si può in conferma osservare che la regolarità la legalità e la sincerità delle elezioni, ben lungi dall'essere un interesse personale di ciascuno dei votanti, costituiscono un alto interesse pubblico, tutelato dalle molteplici disposizioni della legge comunale e provinciale, che nel loro insieme formano il nostro sistema elettorale amministrativo.

Non mancano casi speciali, nei quali le nostre leggi consentono all'individuo di rendersi vindice di un pubblico interesse, sia come semplice cittadino, sia come contribuente; ed all'uopo basterà ricordare ad esempio gli articoli 43, 48 e 52 della stessa legge comunale, che si riferiscono alla formazione delle liste elettorali, ed il successivo art. 114 concernente la facoltà data ad ogni contribuente di speri-

mentare con determinate modalità le azioni spettanti al Comune. Ma niente di simile trovasi disposto rispetto all'elettore provinciale; il quale perciò dopo la definitiva deliberazione del Consiglio provinciale potrà bensì esser dolente di un risultato delle elezioni non conforme ai proprii criterii ed al proprio voto, ma non potrà trasformare questo legittimo suo rincrescimento in uno di quegli interessi, che hanno lungamente aspettato ed hanno infine ottenute le garanzie dell'art. 24, come delle altre disposizioni riguardanti la Giunta amministrativa. Essendo dunque naturale e ragionevole uniformarsi alla costante giurisprudenza sopra accennata, non si può a meno di riconoscere la irricevibilità del ricorso in esame, il quale apparisce prodotto da Salvatore Cixi nella sola sua qualità di elettore provinciale

Per questi motivi, dichiara irricevibile il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 1° dicembre 1893, n. 351).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Arciconfraternita di S. Anna dei Lombardi e di S. Carlo Borromeo in Napoli (Avv. Bellotti) — G. P. A di Napoli.

Confraternite — Se ed in quale misura sieno tenute a rimborsare allo Stato le spese per il ricovero degli indigenti inabili al lavoro — Garanzie per la liquidazione dei contributi a carico di ciascun ente.

Anche le Confraternite sono obbligate al rimborso delle spese anticipate dallo Stato pel ricovero dei poveri inabili al lavoro, però in proporzione delle proprie rendite, ed in concorso agli altri enti parimenti designati dagli articoli 81 della legge di P. S. e 16 e seguenti del decreto legislativo 16 novembre 1889.

Inoltre perchè il rimborso si possa legittimamente ripetere, bisogna che siano state già a preferenza, devolute a quell'onere, tutte le rispettive rendite, destinate a scopi di beneficenza generica, e che la liquidazione dei contributi, a garanzia di tutti gli interessati, si faccia dall'Intendente di finanza, alla fine di ogni anno, con deliberazione motivata, da comunicarsi agli enti cui fa carico il rimborso (1).

---

(1) I suaccennati concetti, come ha osservato la Sezione, non sono in alcuna opposizione col capoverso dell'art. 19 del citato Decreto, per

SEZIONE IV.
(Decisione 14 ottobre 1893, n. 293.)
Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* TIEPOLO.
Ospedale di Trigona di Noto (avv. Pascale) —
G. P. A. di Siracusa e Ciulla Felice.

Ricorso alla G. P. A. in sede di tutela, anzichè di giurisdizione — Interruzione del termine utile a ricorrere — Nomina del segretario di un'Opera pia — Se possa farsi per esame, in deroga allo Statuto che prescrive la patente di segretario comunale — Circostanze nuove dedotte innanzi alla Sezione IV — Estremi per la inammissibilità in sede contenziosa di un ricorso già prodotto in via gerarchica.

Il principio della sospensione del termine utile a ricorrere, per essersi adita un'autorità incompetente, è ap-

---

cui le rendite delle Confraternite epurate dalle spese di cui nell'art. 20 debbono ritenersi interamente affette al mantenimento degli inabili, perchè lo stesso capoverso fa espressamente salve le disposizioni degli articoli precedenti che si riferiscono appunto alla proporzionalità del contributo fra le Confraternite e i varii Istituti pii, nonchè all'obbligo di devolvere in via principale a quell'ufficio i fondi destinati ai suddetti scopi di beneficenza generica. Onde la disposizione del citato capoverso, anzichè costituire obbligo assoluto di destinare in ogni caso all'onere di cui si tratta la totalità delle rendite disponibili delle Confraternite, non esclude affatto che le rendite stesse debbano essere poste a contributo in una misura semplicemente proporzionale in rapporto al concorso imposto agli altri Istituti, importando unicamente che in caso d'insufficienza o mancanza di fondi da parte degli altri enti laicali, la quota di concorso da caricarsi alle Confraternite non trovi altro limite che la detrazione delle sole spese tassativamente designate dal citato art. 20.

Nella decisione si è pure osservato, che la semplice indicazione, in annesse tabelle, dei nomi degli indigenti ricoverati e della relativa spesa e quella delle quote di concorso imposte alle varie Confraternite e Considenze non costituisca una sufficiente motivazione di fronte a cui non solo gli enti interessati, ma sopratutto i collegi chiamati a sindacare tale deliberato in via contenziosa, possano essere in grado di conoscere e valutare con quali criterii sia stato imposto e vicendevolmente distribuito il carico della spesa, mentre a tale scopo occorre almeno accennare agli elementi in base ai quali si è proceduto al riparto nella misura determinata dalla deliberazione dell'Intendenza, indicando cioè le rendite ritenute disponibili per le singole istituzioni e in proporzione delle quali dovessero essere rispettivamente fissate le quote di concorso.

Cosicchè la Sezione, ritenuta la illegittimità del procedimento, facendo diritto al proposto ricorso, ha revocato tanto la impugnata decisione della G. P. A., quanto la deliberazione dell'Intendente di finanza della provincia di Napoli con cui procedutosi al riparto delle spese da rimborsarsi al tesoro pel mantenimento degli inabili al lavoro in Napoli durante l'esercizio 1890-91 fu liquidata la quota di concorso di lire 3,164.44 a carico dell'Arciconfraternita ricorrente.

Conforme decisione in data 14 ottobre 1893 n. 292, venne pronunziata dalla Sezione sopra analoga vertenza fra le stesse parti.

plicabile anche nel caso in cui il ricorso sia stato erroneamente interposto alla G. P. A. in sede ordinaria tutoria, anzichè in quella sede di giurisdizione amministrativa che per l'obbietto della controversia le veniva attribuita dalla legge. In tal caso, il nuovo termine decorre, a partire dal giorno della diffida notificata al ricorrente, di regolarizzare la iniziata procedura.

Non presenta violazioni di legge solo da dar luogo ad annullamento, a termini del disposto del mentovato art. 19 sulla legge nella giustizia amministrativa posto in armonia coll'art. 24 della legge organica del Consiglio di Stato 2 giugno 1889, la decisione con cui, la G. P. A. ritenendo regolare la nomina del segretario contabile di un'Opera pia fatta in seguito ad esame di concorso, malgrado che fosse sprovvisto della patente di abilitazione al posto di segretario comunale, richiesta dallo Statuto dell'Opera pia, abbia revocato la deliberazione degli amministratori contenente licenziamento del nominato, ordinando la di lui reintegrazione nell'ufficio di segretario contabile (1).

Al caso, la nomina non poteva essere annullata dalla stessa amministrazione dell'Opera pia che la deliberò, ma avrebbe potuto annullarla soltanto la competente autorità politica, a norma dell'art. 52 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Per rendersi applicabile il disposto dell'art. 3 della legge 1° maggio 1890, secondo cui non è più ammesso in via contenziosa un ricorso già prodotto in via gerar-

(1) Questa massima, da non potersi, a nostro avviso, invocare in tesi generale, risponde al caso concreto in cui, come la Sezione ha osservato, lo Statuto dello spedale non richiama per la nomina del segretario la osservanza di tutto intero l'art. 18 del regolamento comunale, ma solamente del prescritto nella sua prima parte, e che dallo stesso Statuto sono specificati requisiti che non furono posti in contestazione davanti alla G. P. A. che nel segretario mancassero, e che lo Statuto intende a regolare il provvedimento di nomina pei casi ordinari, nei quali comunemente non si hanno norme speciali: onde nulla di più opportuno che richiamare in questa materia quelle fatte per l'applicazione della legge comunale. Ma lo Statuto non presuppone il caso che una nomina segua dietro concorso, e dopo l'esperimento di un esame specialmente indetto per lo stesso conferimento. In questo caso è razionale il ritenere che l'esperimento d'esame quando superato, tiene luogo in ordine al fatto singolare di quella nomina, della patente di idoneità che è richiesta dal regolamento comunale e che è generica per tutti i posti conferibili.

chica, occorre che si abbia un ricorso non solo intitolato per via gerarchica, ma che per questa via sia anche procedibile fino ad esaurimento del suo oggetto.

Non essendosi mai parlato negli atti antecorsi di procedure penali nelle quali il segretario potesse essere incorso, e solo innanzi alla Sezione IV essendosi rimesso un certificato del cancelliere ed una ordinanza di Tribunale, i quali nulla di concreto rivelano intorno allo stato di una procedura iniziata avanti al pretore, la Sezione non potrebbe ora soffermarsi davanti a circostanze che appariscono del tutto nuove e per nulla assodate.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 dicembre 1893, n. 358).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Arciconfraternita di S. Marco Evangelista a S. Nicandro a Napoli (avv. Ferrero) — G. P. A. e l'intendente di finanza di Napoli (avv. erar. Avet).

Confraternite — Onere cui sono soggette — Modo di calcolarlo e determinarlo — Legge 13 settembre 1874 e regolamento 25 settembre 1874.

Per determinare l'onere cui saranno soggette le Confraternite si terrà conto della denunzia dei loro redditi per gli effetti della tassa di manomorta in ordine alla legge 13 settembre 1874, n. 2078 ed al regolamento 25 settembre 1874, n. 2129.

In effetti colla deliberazione 26 dicembre 1888 della Commissione dell'ospedale fu determinato doversi procedere alla nomina del novello segretario-contabile, fondendo in uno due uffici dapprima distinti mercè concorso per titoli ed esame scritto davanti ad una Commissione composta di persone espressamente designate nello stesso verbale, e che l'esame dovesse versare sopra una tesi di dritto amministrativo che abbracci una questione di bilancio e di conto, e che abbia anche attinenza alla legge sulle Opere pie (art. 2, 3 e 4); non trascurandosi di avvertire che l'esperimento dovrà sempre essere subito anche presentandosi un solo aspirante al concorso.

Cosicchè queste affatto particolari condizioni imposte a regola di quel concorso, ponevano in essere una speciale abilitazione che veniva conseguita dal concorrente a quel posto determinato mercè l'esperimento d'esame, abilitazione da avere effetto per tutto quel tempo pel quale doveva durare la nomina; e con ciò la Giunta decidente non entrava in concetto contrario alla legge quando non riconosceva che per la mancanza di patente di abilitazione generica rimanesse del tutto illegale la nomina già seguita, ritenendo che per l'art. 9 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza 17 luglio 1890 le nomine degli amministratori si fanno a termine delle tavole di fondazione e dei rispettivi statuti.

L'art. 1 della succitata legge del 1874 assoggetta gli stabilimenti, i Corpi e gli altri enti morali da essa contemplati ad un'annua tassa proporzionale alla rendita reale o presunta di tutti i beni mobili od immobili che loro appartengono e che si computano per le tasse di registro nelle trasmissioni per causa di morte.

Attesochè dalla denunziata decisione della G. P. A. di Napoli apparisca essere stato imposto da quella Intendenza all'Arciconfraternita ricorrente per il mantenimento di mendici fino a tutto il giugno 1891 il contributo di lire 340,52 per essersi ritenuto che le rendite di essa presentassero annualmente disponibile agli effetti del Regio decreto 19 novembre 1889, n. 6535 la somma di lire 1,000. Dai documenti poi presentati in seguito alla decisione preparatoria 16 maggio 1893 di questa Sezione e più specialmente dallo stato delle rendite del pio sodalizio, risulta che l'annua disponibilità della somma fu stabilita nel presupposto che le rendite ammontassero ad annue lire 4,269.15.

Questo ammontare fu determinato, tenendo conto non solamente delle rendite denunziate per la tassa di manomorta, le quali secondo lo stato suddetto e secondo la denunzia sono di circa lire 250 annue, ma anche di lire 1.939.23, che si pagano dagli ascritti al sodalizio, di lire 285. 34, che si riscuotono per diritti di entratura, vestizioni, ecc., di lire 692. 36, che s'incassano per diritti sulle esequie, e di altri proventi simili, non colpiti dalla detta tassa. Ora è tanto evidente, che non occorre dimostrare quanto questo computo dell'annua rendita trovasi in contrasto con l'art. 19 del Regio decreto sopra citato, il quale prescrive che « per determinare l'onere cui saranno soggette le confraternite si terrà conto della denunzia dei loro redditi per gli effetti della tassa di manomorta in ordine alla legge 13 settembre 1874, n. 2078 ed al regolamento 25 settembre 1874, n. 2129. »

Anche prescindendo dalla circostanza che di fatto i proventi suddetti non si trovano assoggettati alla tassa di manomorta, basterebbe ricordare che l'art. 1 della richiamata legge del 1874 assoggettò gli stabilimenti, Corpi ed Enti morali da essa contemplati ad un annua tassa proporzionale alla rendita reale o presunta di tutti i beni mobili od immobili che loro appartengono, e che si computano

per le tasse di registro nelle trasmissioni per causa di morte. Coerentemente a questa prescrizione l'art. 9 del relativo regolamento nel disciplinare la denunzia delle rendite colpite dalla tassa stabilisce che « i beni e le rendite saranno divisi nelle seguenti categorie: 1° Beni rurali; 2° Fabbricati ed opifizii; 3° Capitali; 4° Rendite fondiarie, censi, annualità e prestazioni diverse; 5° Rendita sul debito pubblico; 6° Mobili suscettivi di rendita. »

É chiaro dunque che i proventi diversi, dei quali è cenno, non rientrano nè nella generale disposizione della legge, nè in alcuna delle specifiche categorie dal regolamento prevedute, sicchè s'intende perfettamente come in effetti non sieno stati denunziati, nè colpiti dalla tassa di manomorta. Così essendo, non si può a meno di riconoscere illegittimo un provvedimento, come quello impugnato, il quale si fonda sul presupposto indubbiamente illegale e fallace che fosse lecito tener conto di essi nel fissare il contributo dell'Arciconfraternita.

Attesochè dovendosi per l'accennata ragione annullare tanto la deliberazione 20 giugno 1892 dell' Intendente di Napoli, quanto la decisione 10 gennaio 1893 di quella G. P. A. che la confermò, sarebbe affatto superfluo indagare se l'una e l'altra siano affette anche da altri vizii sostanziali, i quali anche ne reclamino l'annullamento.

Per questi motivi, la Sezione, accogliendo il ricorso, annulla la deliberazione e la decisione, delle quali innanzi è parola.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893 n. 338).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Carbone (avv. Matticoli) — De-Vito.

Nomina di esattore — Offerta — Facoltà discrezionale del Prefetto — Preventivo avviso della G. P. A.

La facoltà discrezionale che dall'art. 13 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte viene demandata ai prefetti, non esclude, ma anzi presuppone che i prefetti e le Giunte provinciali che devono dare il preventivo avviso abbiano cognizione delle istanze ed offerte che possono essere rivolte al fine di ottenere la nomina d'ufficio nell'esattoria rimasta sprovveduta di tito-

lare oltre il termine legale, e ciò perchè la nomina della persona più idonea a quell'ufficio possa seguire con pieno ragguaglio della situazione.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 317).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Opere pie Rivaroli e Seccardi (avv. Bonardo) — Ministero dell' Interno.

Opera pia — Concentramento — Natura elemosiniera — Reddito superiore alle lire 3,000 — Esenzione dal concentramento — Facoltà del Governo.

Quando anche i redditi di una Opera pia superassero le lire 3,000 annue essa andrebbe sottoposta al concentramento se è di natura elemosiniera in base all'articolo 54 della legge stessa.

L'art. 60 della legge stessa abilita però il Governo ad esentare dal concentramento tra le altre quelle istituzioni anche elemosiniere, le quali avuto riguardo all'indole loro e alle condizioni speciali, in cui esercitano la beneficenza, richiedono amministrazione separata.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 333).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Licata (avv. Gallo) — G. P. A. di Girgenti e Alboretti (avv. Rocchi e Prunetti).

Notifica di ricorso — Decadenza — Legge e regolamento della IV Sezione — Atti amministrativi ed atti giudiziari della G. P. A. — Ricorso alla IV Sezione.

L'art. 6 del regolamento 17 ottobre 1889, non ha fatto altro che completare l'art. 30 della legge 2 giugno 1889 col quale forma perciò un sol tutto, di guisa che nell'applicar l'ultimo comma dello stesso art. 30 non è possibile far distinzione fra legge e regolamento.

Che per disapplicare la sanzione di decadenza dall'or detto comma stabilito non può neppur giovare la distinzione fra gli atti che la Giunta provinciale esercita in via ordinaria quale semplice autorità amministrativa e le decisioni che instar Tribunalis *emette come investita di una vera giurisdizione contenziosa, per inferirne che*

solo ai provvedimenti della prima specie e non ai secondi possa attagliarsi il precetto di intimare il ricorso all'autorità da cui l'atto impugnato emanò.

L'art. 19 della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa, dopo di aver sottoposto le decisioni della G. P. A. al ricorso alla Sezione IV stabilendo all'uopo un termine diverso da quello fissato dalla citata legge sul Consiglio di Stato, per il resto soggiunge nel suo penultimo comma che « il Consiglio di Stato pronuncia sul ricorso nelle forme, secondo le norme e per gli effetti preveduti dalla propria legge organica. »

Or fra le richiamate forme e norme entrano indubbiamente le disposizioni degli art. 30 della legge e del regolamento le quali anche in relazione alla locuzione usata nella disposizione fondamentale dell'art. 24 della legge medesima abbracciano senza distinzione i ricorsi contro atti e provvedimenti di una autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, *in qualunque forma vengano esplicati.*

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 323).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Albergo Orfani — Mendicanti di Reggio Emilia (avv. Casali e Porto) — G. P. A. di Reggio Emilia e Armani (avv. Bianchi e Lupacchioli).

Opere pie — Impiegati tecnici ed amministrativi — Misure disciplinari — Disposizioni del Regolamento richiamate in vigore dallo statuto — Decisione della G. P. A. — Motivazione — Ricorso alla Sezione IV per motivi di diritto e di merito.

Le disposizioni di un antico regolamento per l'amministrazione generale delle Opere pie di una provincia, per effetto delle quali la Commissione amministrativa ha la facoltà di decretare nei casi gravissimi *la destituzione degli impiegati, cioè l'estremo delle possibili misure disciplinari, che sono l'ammonizione, la trattenuta di un decimo dello stipendio e la sospensione, estensibile a sei mesi, non fa che ricordare una sanzione legale ad un principio di giustizia suggerito dalla ragione e confortato dall'equità. Sicchè, anche quando fosse accertato che*

rispetto ad impiegato manca il presidio di una speciale disposizione regolamentare, sarebbe lecito dubitare se la Giunta amministrativa sarebbe incorsa in una di quelle violazioni di diritto, che rendono nullo ed inefficace il provvedimento, che ne è affetto, ovvero sarebbe piuttosto incorso in un semplice errore di motivazione della sua decisione.

Per altro, non è censurabile la decisione con cui la G. P. A. abbia ritenuto doversi applicare agli impiegati tecnici dell'Opera pia, come per quelli amministrativi, le anzidette disposizioni del regolamento, richiamato in osservanza dallo Statuto, in termini così generali ed assoluti, da obbligare a ritenere, che il regolamento sia di esso parte fondamentale ed integrante.

Non si può attribuire il difetto di motivazione alla decisione la quale non manca di esporre, senza prolissità, ma con precisione e chiarezza, le ragioni di fatto e di diritto che persuasero la G. P. A. della giustizia del reclamo *proposto dall' impiegato, e la indussero ad annullare il provvedimento della Commissione amministrativa dell' Opera pia.*

Rimanendo esclusa l'esistenza delle dedotte violazioni di diritto, non si verifica quell'ipotesi, nella quale solamente l'art. 19 della legge 1° maggio 1890, n. 6837 concede alla Sezione IV di decidere anche nel merito.

SEZIONE IV.

(Decisione 26 ottobre 1893, n. 307).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Rasero (avv. Palberti e Bolmida) — Giunta Comunale di Grugliasco e Massa e Bechis (avv. Bertelli).

Decisione amministrativa daziaria — Provvedimento impugnabile presso la IV Sezione — Istituto della IV Sezione — Eccesso di potere — Impugnativa innanzi ad autorità incompetente — Non decorrenza di termini — Azione penale — Prescrizione — Amnistia — Incompetenza amministrativa — Eccezione elevabile di ufficio — Contravventore — Oblazione — Transazione — Limiti del massimo e del minimo.

Una decisione amministrativa daziaria entra nel novero di quei provvedimenti, che per gli articoli 24 e 28 della L. 2 giugno 1889 si possono impugnare con ricorso alla IV Sezione.

L'istituto della IV Sezione, che ha per fine supremo la giustizia nell'amministrazione, non può venir meno allorchè un'autorità amministrativa esorbiti nello esercizio di un'attribuzione avente per oggetto una giurisdizione speciale, che per essere legittima deve esplicarsi a norma di legge.

È per lo meno discutibile se la cognizione comunque da taluno acquistata di una decisione a lui sfavorevole possa equivalere a quel positivo atto di notifica, che la legge richiede come costituzione in mora, onde i termini d'impugnativa comincino a decorrere (1).

Anche questa Sezione ebbe in più incontri ad applicare la massima di giurisprudenza, che attribuisce

---

(1) Ci sorgono dei dubbî su quanto leggesi nella decisione surriferita, essere per lo meno discutibile se la cognizione, comunque da taluno acquistata, di una decisione possa equivalere a quel positivo atto di notificazione che la legge richiede per la decorrenza dei termini. Ci sorgono dei dubbî, dicevamo, perchè presso le magistrature ordinarie non se ne fa più quistione. Alla notificazione legale supplir non può qualunque siasi cognizione della sentenza, anche avuta per mezzo legale. Il deposito di una sentenza in giudizio e la comunicazione di essa alla controparte. — la trascrizione del dispositivo, ed anche delle considerazioni in un atto di usciere, — lo stesso precetto od altro atto d'intima fatto in virtù di una sentenza e via dicendo, non hanno, nè possono avere agli occhi della legge il valore giuridico di una vera e propria notificazione.

E tutti gli autori in ciò sono di accordo, nello escludere cioè in siffatta materia la teorica degli equipollenti.

Il Ricci, *Commento al Cod. di proc. civ.*, Vol. 2°, pag. 446, scrive così:

« Il termine per appellare, giusta il disposto dell'art. 467, decorre dalla notificazione della sentenza, salve le disposizioni speciali della legge. La notificazione della sentenza è il punto di partenza per il decorso del termine stabilito dalla legge, ed a questo non può la parte sostituirne altro a suo arbitrio. Quindi non vi ha equipollente che possa tener luogo della notificazione della sentenza per gli effetti della decorrenza del termine. Qualunque sia la notizia che la parte soccombente abbia stragiudizialmante avuta della sentenza appellata, risulti anche da una prova scritta, che la medesima conosceva bene il tenore della sentenza contro lei pronunciata, nondimeno il termine per interporre appello non decorre a suo riguardo, se non dalla data della notificazione della sentenza (1). Il legislatore, con lo stabilire un punto fisso e invariabile, ha voluto evitare tutte le incertezze, che sarebbero state inevitabile conseguenza del sistema, secondo il quale il termine dovrebbe decorrere dal momento in cui la parte soccombente ha acquistato la notizia della sentenza pronunciata a suo carico ».

Ed il Mattirolo, *Diritto civile e giudiziario*, Vol. IV, pag. 257, insegna: La notificazione della sentenza è condizione indispensabile per far decorrere il termine utile ad impugnare la sentenza medesima. Nessun altro atto può valere come equipollente; e perciò qualsiasi altra notizia, giudiziale o stragiudiziale, che risulti, anche nel modo più positivo, aver

(1) Cf Cass. Torino, 14 aprile 1869 (*Annali*, III, 1, 117); Cass. Napoli, 16 aprile 1874 (*ibid.*, VIII, I, 229).

effetto sospensivo dei termini alla impugnativa sebbene dedotta dinnanzi ad un'autorità incompetente, semprechè l'errore apparisca il risultato di un ragionevole dubbio di diritto.

Non può essere portato dinanzi a un giudice amministrativo un reclamo od una istanza, la quale abbia radice in un'azione penale; e se della prescrizione di questa si potesse ancora discutere, la IV Sezione anche nel silenzio delle parti dovrebbe di ufficio dichiarare la propria incompetenza per non invadere un campo affatto estraneo alla sua giurisdizione.

La dichiarazione che fa il contravventore alla legge sul dazio consumo di rimettersi al giudizio dell' autorità municipale per la misura della multa equivale ad una conciliazione mediante oblazione, tranne che mentre in molti altri casi analoghi il contravventore fissa la somma che offre a titolo di transazione, invece in materia daziaria deve necessariamente rimettersi al prudente arbitrio dell'autorità amministrativa.

La domanda ossia offerta irrevocabile soscritta dal contravventore preclude l'adito a qualsiasi disputa sulla sussistenza o meno, nonchè sulla natura oggettiva della contravvenzione, e circoscrive la pendenza alla determinazione della somma, che il contravventore deve pagare

---

avuto la parte soccombente della sentenza, non produrrà l'effetto di far decorrere a danno della parte stessa il termine per sperimentare i rimedii, che le competano contro un tale pronunciato (1) ».

Ed è giusto che così sia: la legge ha parlato tanto chiaro che meglio non potea; trattasi di perdita di diritto e di decadenza; anzichè affidarsi alla incerta sempre e pericolosa dottrina degli equipollenti, la legge a chiudere il varco alla infinità degli arbitrî, che ne sarebbero derivati, ha sancito con una parola recisa che non ammette dubbi, che la decorrenza dei termini ha luogo dalla notifica dell'atto. Or se ciò è vero, com'è verissimo nel campo giudiziario ordinario, a più forte ragione deve valere nel campo amministrativo, dove i pericoli sono maggiori, di cadere nell'arbitrio e di vagare nelle incertezze.

Però siamo lieti constatare che nella decisione che segue del *17 novembre 1893 n. 339, Comune di Aversa, Solaini e G. P. A. di Caserta*, la IV Sezione ha consacrato i sovraesposti principii.

(1) V. n. 130 del cit. volume: e V. confor., oltre agli autori citati nella nota antecedente, PISANELLI, op. cit., IV, § 875: CARRÈ e CHAUVEAU, quest. 1562-2: Sentenze: — Cassazione Napoli, 16 aprile 1874, (*Annali*, VIII, I, col. 249) — Cassazione Firenze, 14 luglio 1881 (*Gazzetta legale*, 1881, pag. 398) — Cassazione Roma, 29 settembre 1880 (*La Legge*, 1881, 2, p. 653) — Cassazione Torino, 18 aprile 1879, 28 e 30 dicembre 1882, 7 agosto 1884 (*Giurisprudenza*, 1879, p. 549-50: 1883, p. 131 e 218: 1884 p. 646-7) — Corte app. Torino, 29 giugno 1873, e 4 maggio 1874 (*Id.*, 1873, pag. 636: e 1874 p. 421) — Corte app. Brescia, 2 dicembre 1878 (*Gazzetta legale*, 1879, p. 78.).

nei limiti del massimo e del minimo comminato dalla legge.

I. Attesochè non regge la prima eccezione pregiudiziale mediante la quale assumono i resistenti che la decisione amministrativa daziaria 21 settembre 1892 non può per la sua peculiare indole e per le speciali note caratteristiche che la contraddistingnono entrare nel novero di quegli atti o provvedimenti che per gli articoli 24 e 28 del testo unico della legge sul Consiglio di Stato (2 giugno 1889) si possono impugnare con ricorso alla Sezione IV.

Infatti nè la lettera nè la ragione della legge apprestano alcun valido sussidio a codesta tesi.

Non la lettera, perchè il citato art. 24 con locuzione amplissima estende le attribuzioni della Sezione IV a tutti gli atti e provvedimenti delle autorità amministrative in genere o di un corpo amministrativo deliberante che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici, sempre quando l'affare non sia di competenza dell'autorità giudiziaria, o spettante alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali, nè si tratti di atti emanati nell' esercizio del potere politico. Ora nel caso concreto mentre non è discutibile che ricorra l'estremo dell'interesse, apparisce altrettanto intuitivo che non si versa in alcuno dei casi di eccezione tassativamente stabiliti nella disposizione anzidetta.

Non lo spirito della legge per il perentorio riflesso che sarebbe troppo manifesta incongruenza il ritenere che un istituto il quale ha per fine supremo la giustizia nell' amministrazione possa venire meno allorchè l'autorità amministrativa esorbiti nell'esercizio di un'attribuzione avente per oggetto una specialissima giurisdizione la quale per essere legittima deve esplicarsi entro i circoscritti confini e secondo i precisi criteri nell'accennata disposizione nettamente determinati.

Tant'è che li Massa e Bechis nel memoriale di difesa stato presentato dinanzi alla Corte di appello di Torino, contrariamente affatto alla odierna loro tesi, deducevano essi stessi che — ivi — « La decisione della Giunta municipale è un provvedimento definitivo che l'appaltatore e l'imputato, o per violazione di legge, o per eccesso di potere, o per incompetenza possono impugnare con ricorso alla IV

Sezione del Consiglio di Stato precisamente come è ammesso il ricorso (sebbene in modo più limitato) contro le decisioni amministrative concernenti le controversie doganali, cioè controversie di materia analoga ».

Ed è appunto in siffatto ordine di idee che la prelodata Corte d'appello nella già ricordata sua sentenza 19 giugno 1893 avvertiva che « all'infuori di un giudizio penale non adatto per sua indole e competenza al sindacato di atti amministrativi, altri rimedii in sede più appropriata potevano dall'appaltatore esperirsi, onde provvedere in diverso modo alla tutela dei proprii interessi ».

II. Attesochè, colla seconda delle eccezioni in esame i resistenti ponendo per base che la produzione *hinc inde* fatta nelle anteriori sedi ed in altri giudizi della ripetuta decisione amministrativa daziaria 21 settembre 1892 ha fissato il punto di partenza per il decorso dei termini utili per impugnare la decisione medesima, ne traggono la conseguenza che l'odierno ricorso alla Sezione IV non è più ammessibile per incorsa decadenza.

Però alla premessa è facile opporre essere per lo meno discutibile se la cognizione comunque da taluno acquistata di una decisione a lui sfavorevole, e fino a che dell'impugnativa contro questa non sia stata investita l'autorità competente a giudicarne possa equivalere a quel positivo atto di notificanza da parte di chi ha un interesse opposto, atto che la legge richiede quasi a modo di costituzione in mora onde i relativi termini incomincino a decorrere.

Ma pur prescindendo dalla esattezza o meno della premessa è vieppiù certo che la conseguenza in ogni caso non regge poichè i succennati precedenti, specie l' avveratasi contrarietà tra le pronuncie del Tribunale e quelle della Corte (sulle quali dovrassi or ora rinvenire) costituiscono il più inconcusso degli argomenti per dimostrare scusabile l'errore del Rasero, e rendere quindi applicabili nella specie le note massime di giurisprudenza state in più incontri eziandio da questa stessa Sezione osservate, giurisprudenza che attribuisce effetto sospensivo dei termini alla impugnativa sebbene dedotta dinanzi ad una autorità incompetente semprechè l'errore apparisca il risultato di un ragionevole dubbio di diritto.

E che in concreto la pretesa del Rasero di potere ancora adire l'autorità giudiziaria non fosse scevra di qualche

parvenza di ragione oltrechè dai precedenti testè richiamati è posta vieppiù in evidenza dalla sentenza penale della Corte di Cassazione di Roma in causa Scelis e De Bella 28 gennaio 1891 la quale conformemente al pronunciato della Corte d'appello di Cagliari sanzionava in quella specie che la sottomissione del contravventore alla decisione amministrativa non paralizza l'azione della giustizia, se non sia stata accettata dall'appaltatore, ciò che appunto avrebbe con varia vicenda sostenuto il Rasero.

III. Attesochè, assumono colla terza eccezione pregiudiziale i resistenti che alla attendibilità delle istanze state dal Rasero nell'attuale sede straordinaria riprodotte, forma insormontabile ostacolo la cosa giudicata scatente dalla stessa sentenza della Corte d'appello di Torino 19 giugno 1893; ovverosia la declaratoria di non luogo a procedere per estinzione dell'azione penale; declaratoria che (secondo essi) non può altrimenti riferirsi come antecedente logico necessario che alla decisione daziaria amministrativa 21 settembre 1892, mentre dapprima l'azione penale perdurava non ostante che gli imputati avessero dichiarato di volersi rimettere alla decisione amministrativa.

Se non che basta ricordare le varie fasi dei precedenti di questo lungo dibattito per rilevare come anche qui le odierne argomentazioni dei resistenti sieno in urto col sistema di difesa e colle eccezioni che essi hanno fatto valere prima davanti al Tribunale penale, poscia dinanzi alla Corte d'appello di Torino e che finirono per trionfare.

Di vero risulta dagli atti come il Tribunale appena gli fu comunicata la pratica amministrativa dichiarasse con ordinanza del 29 stesso settembre 1891 non farsi luogo a procedere contro li Massa e Bechis, per estinzione dell'azione penale derivante dal fatto di essersi essi imputati rimessi all'autorità amministrativa daziaria nei sensi dell'art. 54 del citato regolamento generale 25 agosto 1870; e come la stessa pronuncia ribadisse con altro provvedimento del 10 novembre 1892 emanato sovra ricorso dell'appaltatore Rasero il quale sosteneva che per togliere di mezzo l'azione penale fosse necessario il suo assenso alla rimessione della decisione all'autorità amministrativa.

Però sull'appello del Rasero la Corte gli diede allora ragione rimettendo la causa al Tribunale davanti il quale si fissava perciò di nuovo il dibattimento per l'udienza del

15 marzo 1893. Risollevatasi sull'aprire del dibattimento dagli imputati la questione pregiudiziale, Rasero persistette a sostenere con profitto la tesi che per la mancanza della sua accettazione non avesse potuto l'azione amministrativa togliere di mezzo l'azione penale, ed otteneva in definitiva la condanna degli imputati nel modo esposto nella narrativa premesssa.

Appellarono gl'imputati, e questa volta la Corte d'appello di Torino colla ricordata sua sentenza 9 giugno 1893 deferendo al sistema pregiudiziale degli appellanti, pronunciava il non luogo a procedere per estinzione dell'azione penale dopo aver dimostrato nella motivazione che della cognizione dell'affare era stata efficacemente ed irrevocabilmente investita la Giunta municipale, la cui decisione aveva esaurito la pratica in via amministrativa e *spogliata così l'autorità giudiziaria penale di ogni ulteriore ingerenza al riguardo.*

Emerge pertanto a fiore di evidenza che in correlazione al tema della contestazione quale appariva delineato dai contrapposti sistemi di difesa, la *ratio judicandi* tanto della pronuncia della Corte d'appello quanto di quella del Tribunale (sebbene con apprezzamenti e risultati diametralmente contrarii) fu desunta esclusivamente dalla portata giuridica della dichiarazione delli Massa e Bechis, di rimettersi al giudizio dell'autorità amministrativa municipale; attalchè il Tribunale ritenendo inefficace quella rinuncia pronunciò a caso vergine senza neppure menzionare la decisione della Giunta municipale nella sua sentenza definitiva, ed invece la Corte si arrestò all'accoglimento della eccezione pregiudiziale senza emettere nè declaratoria nè motivo qualsiasi in ordine al valore giuridico della decisione amministrativa anzidetta, e tampoco attribuirle la potenza di cosa irretrattabilmente giudicata; anzi, conformemente alle conclusioni del Pubblico Ministero il quale sosteneva che l'appaltatore poteva solo ricorrere all'autorità amministrativa superiore ed al sistema già di sopra richiamato degli stessi imputati, accennava espressamente *ad altri rimedi che possa esperire l'appaltatore.*

È dunque sotto ogni aspetto inammessibile che *revoluto pallio* possano oggidì i resistenti invocare codesta sentenza della Corte d'appello per contrastare a Rasero lo esperimento di un rimedio che fu dimostrato competergli di

diritto, e che gli venne altresì dalla sentenza stessa implicitamente riconosciuto.

IV. *Omissis.*

V. Attesochè, le altre due eccezioni desunte dalla prescrizione dell'azione penale, e dal Decreto ultimo di amnistia 22 aprile 1893 sebbene state dedotte in stretto subordine rivestono esse pure (massime nei rapporti della giurisdizione di questa Sezione) la natura di eccezioni preliminari per cui devono essere prese in esame prima del merito.

Ed incominciando dalla prima (prescrizione) il fatto stesso che i reclàmi dell'appaltatore Rasero avverso la decisione daziaria della Giunta municipale di Grugliasco dopo molti contrasti e contraddicenti giudicati finirono per essere portati dinnanzi a questo Supremo Collegio *amministrativo* in ossequio alla definitiva sentenza di merito della Corte d'appello di Torino, dimostra di per sè solo come sia ormai un fuori d'opera il discorrere di prescrizione desunta dall'art. 24 della legge 3 luglio 1864 e dagli articoli 93 e 95 del Codice penale.

Imperocchè è di prima intuizione che involge un controsenso giuridico dei più spiccati il semplice supposto che possa essere portato dinanzi ad un giudice *amministrativo* un reclamo od una istanza qualsiasi la quale abbia la sua radice in un'azione penale. Che se di azione penale e dell'avvenuta sua prescrizione o meno fosse ancora oggidì possibile di discutere dovrebbe questa Sezione — pur nel difetto di qualsiasi deduzione delle parti arrestarsi d'ufficio, — per non invadere un campo affatto estraneo alla propria giurisdizione.

Ma la verità è che la dimostrata ammissibilità del ricorso alla Sezione IV esclude senz'altro in modo assoluto che possa essere ancora il caso di prescrizione di azione penale; e così anche codesta eccezione viene a cadere.

VI. Attesochè le cose dette sotto i precedenti numeri III e V rendono più agevole il dimostrare che non è certo di tempra migliore delle altre nè può essere da questa Sezione presa in considerazione l'ultima delle eccezioni preliminari che i resistenti vorrebbero basare sul Decreto di amnistia 23 aprile 1893.

In effetto questo Decreto, come amnistia presuppone un'azione penale in moto la quale rimane estinta per effetto

di essa, e come indulto non può riferirsi che ad una condanna *penale* di cui estingue ed attenua gli effetti senza abolire l'azione penale (articoli 830, 831 del Codice proc. pen.).

Ciò posto, basta richiamare qui una parte dei rilievi di fatto e di diritto già superiormente svolti per convincersi che nella fattispecie qualsiasi questione tanto di amnistia quanto di condono viene completamente ad esulare.

In effetto sostennero essi stessi li Massa e Bechis, e finirono per ottenere sanzionato dalla definitiva sentenza della Corte d'appello di Torino che la irrevocabile loro offerta onde l'applicazione della multa nei limiti del massimo e del minimo fosse fatta in via amministrativa dall'Autorità municipale di Grugliasco ebbe per effetto di togliere di mezzo qualunque possibile esercizio dell'azione penale, di guisa che la controversia assunse il carattere di controversia d'indole amministrativa inducente a favore di terzi dei diritti i quali sono sempre rispettati dai decreti di amnistia (Vedi in ispecie l'art. 5 dell'ultimo Decreto succitato).

Tant'è che li Massa e Bechis hanno aspettato a parlare di amnistia e di condono in questa sede amministrativa dove per le stesse ragioni espresse sotto il precedente n. V è assolutamente fuori di luogo il discuterne, mentre anche prima del definitivo giudizio dinanzi alla Corte di appello (19 giugno 1893) avrebbero avuto tutto l'agio per rivolgersi all'autorità competente (citati articoli del Codice di proc. pen.) se credevano di essere in condizione di poter godere di cotesti beneficii.

Cosi stando le cose, poichè venne di già dimostrato che la deliberazione daziaria amministrativa del settembre 1892 riveste tutti i requisiti prescritti dagli articoli 24 e 28 della legge sul Consiglio di Stato, e che nulla osta alla attendibilità dei motivi di illegalità contro di essa dedotti, non può la Sezione esimersi dallo spingere le proprie investigazioni.

Sul merito. — Atteso, a questo riguardo che l'art. 54 del regolamento generale sui dazi interni di consumo 25 agosto 1870 analogamente all'art. 86 del già vigente regolamento doganale 21 dicembre 1862 ed all'art. 130 del testo unico delle vigenti leggi doganali approvato con Regio decreto 8 settembre 1889 così dispone:

« Prima che il giudice competente pronunci definitivamente il *contravventore*, con domanda da lui sottoscritta

e che sarà considerata come irrevocabile, può chiedere che l'applicazione della multa, nei limiti del massimo e del minimo, sia fatta dall'amministrazione daziaria... »

E più sotto:

« Dove la riscossione è fatta dal Comune, la decisione amministrativa verrà pronunciata, senza che sia dato di eccedere il massimo della pena e sotto l'osservanza della legge e del presente regolamento, senza limite di somma, dall'Autorità municipale. »

La quale disposizione sebbene semplicemente regolamentare acquistò efficacia di legge per virtù del richiamo contenuto nell'art. 25 della legge organica daziaria 3 luglio 1864, siccome non fu mai fra le parti controverso.

Attesochè, discendendo alla fattispecie, la dichiarazione irrevocabile stata fatta dalli Massi e Bechis, *come contravventori*, di rimettersi nei sensi di legge al giudizio dell'Autorità municipale per la misura della multa nei limiti del massimo e del minimo, equivale sostanzialmente ad una conciliazione mediante oblazione, tranne che mentre in molte altre materie analoghe il contravventore fissa la somma che offre a titolo di transazione, invece nel particolare argomento di che si discorre esso contravventore deve rimettersi al prudente arbitrio dell'autorità dalla legge designata per la determinazione della pena pecuniaria nei limiti del massimo e del minimo.

É certo però che come negli altri casi analoghi, anche nella ipotesi contemplata nel dianzi riferito art. 54 del regolamento daziario la domanda ossia offerta *irrevocabile* soscritta dal contravventore preclude l'adito a qualsiasi indagine sulla sussistenza o meno, nonchè sulla natura oggettiva della contravvenzione imputata, e circoscrive la pendenza alla determinazione della somma che il contravventore stesso deve pagare nei limiti del massimo e del minimo comminato dalla legge per quella data contravvenzione.

Attesochè siffatti indiscutibili principii apparivano tanto più applicabili al concreto del caso in quantochè li Massa e Bechis fecero la loro domanda di rimessione al giudizio dell'Autorità amministrativa dopo che era già stata ad essi intimata la prima citazione per comparire dinanzi al Tribunale penale di Torino, citazione la quale nel capo d'imputazione (stato letteralmente trascritto nella parte storica)

dava carico ad essi imputati di fatti specifici e determinati come colpiti dalla sanzione dell'art. 11 del Decreto legislativo 28 giugno 1866, che infligge la multa non minore del doppio nè maggiore del decuplo del dazio dovuto.

Se così è, apparisce di per sè manifesto per i testè accennati principii che la domanda dei contravventori Massa e Bechis, onde la multa venisse applicata dall'Autorità municipale di Grugliasco nei limiti del massimo e del minimo doveva necessariamente riferirsi alla multa indicata nel capo di imputazione quale conseguenza dei fatti ivi specificati ossia a quella stabilita nel ripetuto art. 11 del Decreto 28 giugno 1866, e che quindi commetteva un eccesso di potere con aperta violazione del riferito art. 54 del regolamento generale giudiziario. La Giunta municipale di Grugliasco allorchè colla impugnata sua deliberazione estendendo le indagini al di là dei confini che per legge le erano prefissi giungeva al risultato di cambiare radicalmente la figura giuridica della imputazione, e di applicare ai confessi contravventori una disposizione del tutto diversa da quella indicata nel capo di imputazione, la disposizione cioè dell'art. 21 della legge 3 luglio 1864; disposizione la quale allude in genere ad irregolarità (che possono essere anche innocue) non contemplate da una categorica disposizione di legge per determinati fatti da essa specificatamente previsti con una particolare sanzione.

Non regge pertanto sotto verun aspetto l'obbietto che i resistenti tentarono di trarre dall'art. 78 del Codice penale il quale vieta di comminare contemporaneamente più pene per un solo reato, poichè (a parte che nella specie gli addebiti agli imputati erano diversi) dell'art. 21 della legge 3 luglio 1864 non era punto fatto cenno nella imputazione e nella stessa guisa che non era in potere della Giunta di escludere il reato, le era per perfetta identità di ragione interdetto di cambiare il *nomen juris*.

Come è del pari inopportuno e fallace l'asserto che l'adottata interpretazione coarti la coscienza facendo alla Giunta municipale una condizione degradante, dal momento che l'attribuzione in parola si esplica solo quando i fatti imputati e gli articoli di legge da applicarsi sono assentiti dai contravventori, e per modo che delle circostanze concomitanti la Giunta stessa può e deve tener conto solo per l'equa misura della pena nei limiti del massimo e del minimo.

Atteso in fine che se per i premessi più essenziali rilievi il ricorso merita in massima di essere accolto, però siccome di esso trovasi la Sezione investita unicamente in base all'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato deve la sua pronuncia limitarsi all'annullamento del provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa che vi si dovrà uniformare (articoli 38 della or detta legge e 47 n. 5 del regolamento di procedura) niun calcolo fatto delle maggiori istanze del ricorrente accennanti a declaratorie di riforma in merito: ed applicando per le spese l'art. 50 dello stesso regolamento dianzi ricordato.

Per questi motivi annulla l'impugnata pronuncia, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa che dovrà uniformarsi alla presente decisione.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 339).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Aversa (avv. Summonte) — G. P. A. di Caserta e Solaini Augusto (avv. Di Lorenzo).

Licenziamento d'impiegati comunali — Ricorso alla G. P. A. — Eccezioni attinte agli art. 3 e 4 della legge 1° maggio 1890 — Se possano sollevarsi d'ufficio — Termine per ricorrere alla G. P. A. — Notificazioni — Equipollenti — Pregiudizialità del reclamo gerarchico — Se il Prefetto sia autorità gerarchica — Quid se il ricorso fu prodotto ad esso e fu deciso — Impiegati nominati a tempo indeterminato.

L'eccezione d'improponibilità del ricorso attinta agli art. 3 e 4 della legge 1° maggio 1890, e 5 del relativo regolamento di procedura deve anche in difetto di deduzioni delle parti, essere sollevata d'ufficio dalla G. P. A.

Il termine per ricorrere alla G. P. A. decorre dal giorno in cui lo interessato abbia ricevuto dalla autorità amministrativa la notificazione del provvedimento impugnato. Nè la notificazione ammette come equipollente il fatto dello interessato, ammenochè in conseguenza di esso sia stata investita della cognizione dell'affare l'autorità superiore competente.

L'art. 3 della legge 1° maggio 1890 suppone che contro un dato provvedimento sia possibile la scelta tra

il reclamo gerarchico ed il reclamo contenzioso. Ma in ordine alle deliberazioni di licenziamento contemplate nell'art. 1° n. 12 della legge 1° maggio 1890, il prefetto ha semplicemente vigilanza nell'interesse della legge; non è autorità gerarchica investita della cognizione in grado superiore. Quindi i reclami ad esso rivolti ed i pronunziati da esso emanati non possono togliere il diritto di ricorrere contro quella deliberazione alla Giunta provinciale amministrativa.

Se il difetto di stabilità nella nomina di un impiegato comunale non dipende da alcuna circostanza a lui personale, ma dalla natura dello impiego che gli sia stato affidato con una qualità che cesserebbe con la definitiva approvazione, che il Municipio intenda dare al personale addetto ad un ramo di servizio, non commette violazione di legge la G. P. A., la quale ritenga che siffatta nomina sia stata data a tempo indeterminato.

Attesochè, dato per vero, che alla proponibilità dei mezzi di impugnativa per il Solaini avanzati alla G. P. A. di Caserta avverso la deliberazione di licenziamento 24 settembre 1892 del Comune di Aversa formassero ostacolo gli art. 4 della legge 1° maggio 1890 e 5 del relativo regolamento di procedura, nonchè l'art. 3 della legge medesima oggidì per esso Comune invocati, codesta supposta improponibilità pur nel difetto di deduzione delle parti avrebbe dovuto essere rilevata d'ufficio; per cui appariscono senza altro oziosi gli obbietti posti innanzi dal resistente Solaini per contrastare al Comune il diritto di discutere nella sede attuale sulla applicabilità o meno al caso concreto delle disposizioni testè ricordate; e se quindi queste sieno state o meno dall'impugnata decisione violate;

Però siffatte violazioni di legge non sussistono.

Non regge la prima riferentesi agli art. 4 della legge 1° maggio 1890 e 5 del regolamento perchè secondo la precisa lettera di tali articoli, il termine per ricorrere alla G. P. A. contro un provvedimento amministrativo decorre dal giorno in cui l'interessato *ha ricevuto dalle autorità amministrative la notificazione del provvedimento medesimo.*

E trattandosi di pronunciare una decadenza non possono essere ammessi gli equipollenti sostituendo al formale

diritto di notificazione tassativamente voluto dalla legge quasi a modo di costituzione in mora, il fatto qualunque sia dello stesso interessato, a menochè in conseguenza di esso sia stata investita della cognizione dell'affare l'autorità superiore competente e sottentri perciò in codesta ipotesi l'applicabilità dell'altra prevalente massima *ne bis in idem.* Il che nella specie non ha potuto avverarsi siccome risulta dalla narrativa premessa e come apparirà viemeglio da quanto si dirà più sotto. Ora non è controverso che prendendo come punto di partenza la data della notificazione stata fatta al Solaini della deliberazione consigliare, il di lui ricorso alla G. P. A. viene a risultare tempestivamente prodotto.

E' del pari infondata la pretesa violazione dell'art. 3 della ridetta legge, per il riflesso che cotesta disposizione, secondo i suoi letterali termini e secondo la nota massima che riproduce, preclude l'adito alla G. P. A. in sede contenziosa nel caso che sia stato presentato reclamo in via gerarchica *secondo le vigenti leggi,* e così l'applicabilità di essa presuppone necessariamente che nei riguardi di quel determinato atto o provvedimento amministrativo esista un autorità gerarchica superiore, a cui secondo le vigenti leggi, si abbia dritto di reclamo con pieno effetto devolutivo, ovvero sia che la scelta sia possibile, come appunto avviene in alcuni dei vari casi contemplati sotto lo stesso art. 1° di detta legge.

Ma in relazione al particolare provvedimento intorno al quale si questiona l'autorità comunale di Aversa fu perfettamente autonoma, competendo al Prefetto unicamente il diritto di vigilare nell'interesse della legge ai soli effetti di cui nell'art. 162 e seguenti della legge comunale e provinciale e colla facoltà di annullamento ivi disciplinata; facoltà nell'esplicazione della quale le rimostranze tanto del Solaini quanto di qualsiasi altro pur presentate sotto forma di un positivo reclamo non potevano essere altrimenti attese che quali semplici denuncie nell'interesse della legge senza che nel caso di vidimazione dell'atto occorresse verun deliberato di rigetto.

Ed è certo del pari che qualsiasi ulteriore avvertenza o pronuncia stata data dal Prefetto in ordine ai reclami del Solaini non ha potuto creare una incompatibilità di giurisdizione che per legge non esiste.

Di guisa che i due primi mezzi pregiudiziali dell'attuale ricorso del comune di Aversa, sebbene proponibili in rito debbono essere respinti come infondati.

Attesochè per l'esatto apprezzamento degli altri tre mezzi secondo i criteri ed i limitati confini per questo Collegio determinati dall'art. 19 della legge sulla Giustizia Amministrativa giova richiamare in linea di fatto quanto ritenne il Prefetto nel secondo dei surriferiti suoi decreti (12 ottobre 1893) sulle conformi osservazioni, che il Consiglio di Aversa gli aveva rassegnate mediante la nuova deliberazione presa nel 24 settembre 1892 circa il licenziamento del Solaini; che cioè il Solaini deve ritenersi e per la sua nomina fatta bensì dalla Giunta municipale, ma per autorizzazione del Consiglio e da questo in seguito ratificata, e per le sue attribuzioni che non erano semplicemente manuali e materiali, ma di ordine più elevato, piuttosto un impiegato che un salariato del Comune, per quanto la sua posizione non potesse avere carattere di stabilità.

E dai surriferiti precedenti emerge a fior d'evidenza come il difetto di stabilità nella nomina del Solaini non dipendesse già da alcuna circostanza a lui personale, ma si riferisse unicamente alla natura dell'impiego che gli era stato affidato in una qualità che cesserebbe colla definitiva approvazione che il Municipio intende di dare al personale per il servizio delle acque del Serino.

Attesochè ristabilite per tal guisa le circostanze per le quali la G. P. A. ritenne che la nomina del Solaini si dovesse intendere, fatta per tempo indeterminato, senza che i suoi apprezzamenti offrano alcun che di illegale e di irrazionale, scompare di per sè la violazione dell'art. 1° n. 12 della legge 1° maggio 1890, stata dedotta per sorreggere il terzo mezzo del ricorso poichè questa pretesa si basa sopra un presupposto, il quale specialmente dinanzi alla IV Sezione devesi riguardare affatto escluso, al presupposto cioè che il Solaini, a cui il Comune aveva conferito la ripetuta nomina in vista della sua qualità di meccanico con attribuzioni di ordine elevato, potesse essere equiparato ad un operaio il quale lavori alla giornata.

Attesochè deve pertanto il ricorso essere respinto colla applicazione dell'art. 50 del regolamento di procedura quanto alle spese. Per questi motivi, respinge il ricorso e condanna il ricorrente Comune al rimborso delle spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 341).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Raja e Casaretti (avv. Ravelli e Venditti) — G. P. A. di Napoli.

Pendenza del ricorso elettorale — Decreto di scioglimento dell'amministrazione comunale — Mancanza d'interesse a ricorrere.

Mentre pende il ricorso elettorale avanti questa Sezione, se un decreto reale scioglie il Consiglio comunale, e nomina un R. Commissario straordinario per l'amministrazione di quel Comune, per lo scioglimento dell'amministrazione comunale viene a mancare l'obbietto e l'interesse del ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 318).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Pio Lascito Polleri in Genova (avv. Bonardi) — G. P. A. di Genova.

Opere pie — Contributo per indigenti inabili al lavoro — Beneficenza speciale secondo il concetto della legge.

Per la retta applicazione del combinato disposto agli art. 81 § 3 della legge di pubblica sicurezza, e 17 e 18 del Decreto legislativo 19 novembre 1889, n. 6535 (Serie 3ª), non si possono riguardare come destinate a scopo di speciale beneficenza, *agli effetti dell'esonero dal contributo al mantenimento degli indigenti inabili al lavoro, quelle rendite di un'opera pia, che il testatore abbia ordinato doversi erogare nel soccorrere speciali indigenze, a prudente arbitrio degli amministratori, ma in modo generico, senza prefiggere nelle tavole di fondazione alcuna speciale forma o destinazione di beneficenza.*

Omissis. Attesochè la interpretazione dell'art. 81 § 3° della legge, come la vorrebbe l'amministrazione ricorrente, non può riputarsi conforme alla intenzione manifestata dal legislatore in quella disposizione combinandola anche colle norme di applicazione date nel Decreto legislativo 19 novembre 1889, n. 6535, Serie 3ª.

L'art. 81 § 3 della legge dichiara tenuti gli enti morali ivi contemplati a concorrere al mantenimento degli ina-

bili al lavoro in proporzione dei loro averi, *per quanto le rendite degli enti medesimi non siano destinate a scopo di speciale beneficenza*, o a spese strettamente necessarie al culto della chiesa o del tempio: e gli articoli 17 e 18 del Regio decreto 19 novembre 1889 spiegano il concetto di quella disposizione dicendo che le rendite, colle quali gli enti predetti debbono contribuire al mantenimento degl'inabili al lavoro, sono quelle « destinate genericamente a sussidii in denaro, vitto e alloggio in favore dei poveri del Comune di origine del mendico, e che le rendite esenti da tale contributo sono quelle » destinate a scopo di speciale beneficenza o a scopo obbligatorio per le tavole di fondazione ». È dunque nelle tavole di fondazione che bisogna ricercare se vi sia prefissa la destinazione di tutte le rendite dei beni legati o di una parte di esse, ad uno scopo di beneficenza che il fondatore abbia specialmente determinato o quanto all'oggetto della beneficenza stessa, o quanto alle persone che debbono fruirne; che se invece egli abbia disposto genericamente doversi erogare le rendite in sussidii da prestarsi ai poveri del Comune di origine del mendico, ancorchè abbia espresso dovere quei soccorsi consistere piuttosto in denaro, o in vitto, o in alloggio, quelle rendite non s'intendono vincolate a scopo di beneficenza speciale, e debbono perciò concorrere al mantenimento degli inabili al lavoro nei ricoveri di mendicità o in altri Istituti equivalenti. Ora i benefattori dell'Istituto Polleri nei loro atti di fondazione destinarono bensì la parte più cospicua delle rendite dei beni legati ad uno scopo speciale di beneficenza, cioè ad essere distribuite fra alcuni pii stabilimenti nominatamente designati; ma la parte restante vollero erogata a benefizio degli indigenti in genere, o d'altri Istituti fuor di quelli da loro espressamente indicati, lasciando agli amministratori dell'Istituto di scegliere le persone o gli enti da beneficarsi e l'oggetto o il modo della beneficenza.

Dunque per quest'ultima parte delle rendite non vi era destinazione ad uno scopo speciale di beneficenza determinato dalle tavole di fondazione, e ciò bastava, a mente della legge di pubblica sicurezza e del Regio decreto 19 novembre 1889, per lasciare soggette le rendite stesse all'obbligo del contributo pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro.

L'amministrazione ricorrente ha creduto di poter fon-

dare l'assunto suo sull'essere stato espresso negli atti di fondazione che le rendite, la cui disposizione era lasciata libera agli amministratori, dovesse essere impiegata a soccorrere qualche speciale indigenza o qualche Istituto di beneficenza della diocesi di Genova: ma ciò non poteva certamente equivalere alla destinazione che fosse fatta negli atti, di fondazione, d'una beneficenza speciale per l'oggetto o per lo scopo a cui dovesse servire, nè la determinazione, lasciata in facoltà degli amministratori, di *speciali* indigenze o d'Istituti pii da soccorrersi, potrebbe mai essere considerata come contenente l'ingiunzione fatta colle stesse tavole di fondazione d'una *speciale beneficenza.* Le liberalità dei testatori erano generiche a prò dei poveri della diocesi di Genova, deferendone agli amministratori l'applicazione, che necessariamente doveva essere speciale e per le persone e per l'oggetto, non potendosi compiere atti di beneficenza in modo generico. Oltre di che parlando di soccorrere *speciali indigenze*, i benefattori intendevano evidentemente che gli amministratori dovessero avere riguardo alle indigenze più meritevoli di soccorso, e non di prefiggere beneficenze speciali.

Attesochè per le considerazioni sopra espresse gli articoli 81 della legge 30 giugno 1889, n. 6144, e 18 del Regio decreto 19 novembre 1889, n. 6535, furono rettamente interpretati ed applicati dalla G. P. A. di Genova nella sua decisione impugnata dall'amministrazione del Pio lascito Polleri, nè sussistono le violazioni di quelle disposizioni allegate dall'amministrazione stessa nel suo ricorso;

Che conseguentemente il ricorso medesimo è da rigettarsi, senza pregiudizio dei provvedimenti che la G. P. A. stessa possa emanare od abbia già attualmente emanato dopo quello che fu denunciato, intorno al riparto deliberato nel 9 agosto 1892 dall'Intendente di finanza pel rimborso della somma di lire 449.81 anticipate dallo Stato pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro ricoverati durante l'esercizio 1890-91;

Che non vi è luogo a condanna nelle spese, non essendo comparsa l'amministrazione interessata a contradire al ricorso.

Per questi motivi la Sezione rigetta il ricorso di cui si tratta.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 332).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Provincie di Roma e Torino (avv. Bonderli Alessio e Soldati) — Ministero dell'Interno e Provincia di Milano.

Ricovero e mantenimento dei mentecatti poveri — Pubblica sicurezza — Opera di beneficenza pubblica — Norme del domicilio di soccorso — Legge comunale e provinciale — Legge sulle istituzioni di pubblica beneficenza.

Sebbene il ricovero e il mantenimento dei mantecatti poveri costituisca un pubblico servizio determinato anche da motivi di pubblica sicurezza, non perde il carattere di opera di pubblica beneficenza.

Pel periodo posteriore all'attuazione della vigente legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, il carico della spesa dei mentecatti poveri deve regolarsi con le norme del domicilio di soccorso.

Una spesa continuativa dichiarata obbligatoria da una legge, dura nella stessa forma solo finchè un'altra legge non venga a modificare i criterî della sua erogazione, nè con ciò si attribuisce alla nuova legge effetto retroattivo (1).

Omissis. Attesochè rispetto all'assunto della provincia di Torino, senza ripetere qui i motivi che furono già largamente esposti nella decisione del 24 marzo 1893 (*Deputazione provinciale di Bologna* contro la *Deputazione provinciale di Modena e il Ministero dell'Interno*) e senza richiamare i precedenti parlamentari che mostrano essersi inteso di estendere anche alla competenza passiva delle spese di mantenimento de' mentecatti poveri, come di ogni altra spesa obbligatoria di soccorso o di assistenza, l'im-

(1) Con questa decisione la IV Sezione a riguardo dell'altro ricorso della provincia di Roma che riunì al ricorso della provincia di Torino e pure rigettò, ebbe ad osservare:

« Il carico del mantenimento dei mentecatti poveri, attribuiti alle Provincie dall'art. 203 della legge comunale e provinciale, prima della nuova legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza dipendeva non dal domicilio civile, ma dal fatto della residenza in una data Provincia; come quello che in manca di regole speciali era l'unico criterio per determinare il maggior interesse alla custodia dei mentecatti e la conseguente competenza della relativa spesa ».

pero delle regole speciali sul domicilio di soccorso contenute nella citata legge — basta qui notare che un tale concetto risulta dal testo stesso della legge anzidetta.

Questa infatti dopo alcune disposizioni dirette a determinare il rapporto locale di appartenenza de' poveri verso un dato Comune e con l'art. 75 espressamente stabilisce che tali norme si applicano in tutti i casi ne' quali le Provincie siano obbligate a rimborsare spese di soccorso, di assistenza o di spedalità. Ora sebbene il ricovero e il mantenimento de' mentecatti poveri costituisca un pubblico servizio determinato anche da motivi di pubblica sicurezza, non perciò perde il carattere di opera di beneficenza, e non può quindi che rientrare essenzialmente nel concetto generico dell'assistenza pubblica, di cui nel citato art. 75. Non può pertanto dubitarsi che pel periodo posteriore all'attuazione della legge suddetta, il carico della spesa, di cui è controversia, dovesse regolarsi con le particolari norme del domicilio di soccorso;

Attesochè non giova obbiettare che nella specie, essendo il provvedimento di ricovero anteriore alla legge suddetta, l'applicazione dei criteri sul domicilio di soccorso pel periodo posteriore verrebbe a perturbare gli effetti di una obbligazione precedentemente sorta e già regolata col semplice criterio dell'abituale dimora. Negare infatti l'applicabilità dei criterii della nuova legge in quanto la spesa in esame ha la sua causa nella degenza continuata dopo l'attuazione della legge stessa significherebbe sottrarre al vigore delle sue norme rapporti che sono posti in essere sotto l'impero di esse e che cadono necessariamente sotto la loro efficacia, essendo naturale che una spesa continuativa dichiarata obbligatoria da una legge duri nella stessa forma solo finchè un'altra legge non venga a modificare i criterii della sua erogazione secondo le esigenze del pubblico servizio, nè con ciò si viene punto ad attribuire alla mentovata legge sulle istituzioni di beneficenza alcun effetto retroattivo, come inesattamente afferma la provincia di Torino, perchè non si tratta di determinare in un dato luogo l'acquisto del domicilio di soccorso per dimora ultra quinquennale a termini dell'art. 72, n. 1 rendendo operativa a tale effetto una dimora che siasi verificata esclusivamente prima della legge stessa. In mancanza invece di un tale domicilio di soccorso *acquisito*, anzi di fronte all'impossibilità di con-

seguirlo per essere il Bosio rimasto in istato di custodia da tempo anteriore alla citata legge fin oggi, non trattasi nella specie che di ricorrere semplicemente al domicilio di soccorso *originario* stabilito, a termini del n. 2 del suddetto art. 72, per sola virtù della nascita, che quantunque avvenuta prima delle cennate disposizioni spiega naturalmente i suoi effetti anche sotto l'impero di esse finchè non sia possibile acquistare e non sia realmente acquistato un diverso domicilio di soccorso in base al fatto positivo della dimora ultra quinquennale da verificarsi almeno in parte sotto l'impero delle nuove norme. È chiaro pertanto che l'impugnato decreto legalmente pose a carico della provincia di Torino, cui appartiene il comune di Buriasco, luogo di origine del mentecatto Bosio, la spesa di mantenimento di lui pel tempo susseguente all'entrata in vigore della più volte citata legge secondo i criterii del domicilio di soccorso; onde anche il gravame interposto dalla provincia di Torino si rileva privo di buon fondamento.

La Sezione rigetta, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 15 dicembre 1893, n. 360).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* NARDI DEI.

Ragonesi (avv. Carnazza) — Deputazione Provinciale e Consiglio Provinciale di Catania e Finocchiaro (avv. Arcoleo).

Elezioni comunali — Elezioni provinciali — Tre gradi di giurisdizione per le prime — Unico rimedio d'impugnativa per le seconde — Interesse a ricorrere.

Grande è la differenza che passa tra la procedura concernente i ricorsi contro l'elezioni comunali e quella relativa ai ricorsi contro l'elezioni provinciali.

Per la prima sono ammessi tre gradi di giurisdizione, il Consiglio comunale, la Giunta Provinciale amministrativa e la Corte d'appello o il Consiglio di Stato, secondo si tratti di capacità o di operazioni elettorali.

Per la seconda invece non è concesso che un sol rimedio, cioè il ricorso al Consiglio provinciale, contro la cui decisione nessun'altra impugnativa è ammessa.

Per l'attendibilità di un ricorso alla IV Sezione occorre sia leso l'interesse diretto e positivo di un indi-

viduo o di un ente, non un interesse generico e indiretto.

Attesochè il sig. Giuseppe Ragonesi, nell'impugnare avanti questa IV Sezione del Consiglio di Stato la deliberazione della Deputazione provinciale di Catania dei 4 agosto 1892 e quella del Consiglio provinciale de' 12 dicembre 1892, che rispettivamente proclamavano e confermavano a consigliere provinciale l'avv. cav. Lucio Finocchiaro, non solo non ha dimostrato che quelle abbiano leso un interesse individuale di esso ricorrente, ma si è anche guardato da semplicemente affermarlo; sicchè l'interesse che lo muove a ricorrere contro la deliberazione suddetta in base allo art. 24 della legge 2 giugno 1889 non è, e non può essere altro che quello generico, che nell'interesse pubblico o di un partito potrebbe avere un elettore amministrativo qualunque.

Attesochè grande differenza passa fra la procedura concernente i ricorsi contro le elezioni al Consiglio comunale contemplata dall'art. 40 della legge comunale e provinciale, e quella relativa ai ricorsi contro le elezioni al Consiglio provinciale stabilita dall'art. 190.

Per la prima la legge stabilisce tre gradi di giurisdizione ordinaria: il Consiglio comunale in prima sede, la G. P. A. in secondo grado e finalmente, in terzo grado, la Corte d'appello e il Consiglio di Stato, secondo che si tratti di questioni riguardanti la eleggibilità, ovvero operazioni elettorali.

Per sperimentare il reclamo in tutti e tre cotesti gradi la legge non appone condizioni d'interesse personale; ammette il reclamo nell'interesse pubblico, e perciò si contenta di un interesse generico quale è costituito dalle qualità di elettore.

Al contrario, per sperimentare il reclamo contro le operazioni riflettenti le elezioni provinciali, vale a dire contro le deliberazioni della Deputazione provinciale non concede che un solo rimedio ordinario, cioè il ricorso al Consiglio provinciale, dopo la decisione del quale la legge chiude l'adito ad ogni ulteriore rimedio.

Se non che nessun atto o provvedimento di un'autorità amministrativa o di un corpo deliberante può sottrarsi alla giurisdizione della IV Sezione del Consiglio di Stato, ove

sia impugnato per incompetenza, o per eccesso di potere, o per violazione di legge, così è indubitato che anche le decisioni delle Deputazioni provinciali e dei Consigli provinciali sono soggette per i suddetti capi al reclamo avanti la IV Sezione, ma lo sono soggette non a norma della legge com. e prov. sebbene unicamente a norma della legge che investe di codesto potere la IV Sezione.

Attesochè, ciò ritenuto, ne discende che per ricorrere alla IV Sezione devono attendersi unicamente le condizioni stabilite dalla legge organica del Consiglio di Stato 2 giugno 1889 e non da altre leggi.

Attesochè per disposizione dell'art. 24 della suddetta legge occorre, per l'attendibilità del ricorso, che sia leso, o si affermi leso pel provvedimento amministrativo, un interesse di individui o di enti morali giuridici; sotto la quale dizione la giurisprudenza di questa Sezione ha costantemente e unicamente inteso un interesse personale, diretto e positivo di una persona fisica o giuridica, e non bastare un interesse generico o indiretto.

Attesochè per queste considerazioni, dopo aver ritenuto che nessun interesse individuale ha il signor Ragonesi per ricorrere a questa Sezione in base all'art. 24 della legge precitata, è forza concludere che il ricorso da lui come sopra avanzato, deve essere riconosciuto e dichiarato irricevibile.

Per questi motivi, pronunziando sul ricorso, ecc., lo dichiara irricevibile.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 dicembre 1893 n. 359).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* MOTTA.

Società di patronato pei liberati dal carcere della provincia di Padova (avv. Stoppato e Valli) — Ministero dell'Interno.

Società di patronato pei liberati dal carcere — Indole giuridica.

Le Società di patronato pei liberati dal carcere, le quali mirano a rimuovere con mezzi morali e materiali, e soprattutto col lavoro, le cause predisponenti alla recidività di quelli che abbiano espiata la pena loro inflitta, concorrendo in tal guisa ad assicurare la tutela della sicurezza pubblica, non hanno carattere di opere pie nel vero

senso giuridico di siffatte istituzioni, soggette alla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (1).

Invece, le anzidette Società, quand'anche erette in corpo morale, hanno carattere ed indole d'istituzioni politico-sociali, e sono perciò governate dalle leggi comuni, dai proprii statuti, e dal regolamento generale carcerario approvato con Regio Decreto 1° febbraio 1891, n. 260, al quale devono conformarsi, salve le opportune riforme legislative o regolamentari (2).

Omissis...

Attesochè, in realtà, la maggior parte delle ragioni poste in rilievo dalla Società ricorrente appariscano meritevoli di favorevole accoglienza:

Infatti l'art. 1° della ricordata legge 17 luglio 1890 qualifica « Istituzioni di beneficenza, soggette alla legge medesima, le Opere pie ed ogni altro Ente morale, che abbia in tutto od in parte per *fine:*

a) di prestare assistenza ai *poveri,* tanto in stato di sanità, quanto di malattia;

b) di procurarne l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico. » — È chiaro pertanto che con ciò siasi inteso assoggettare allo impero di essa legge le Opere pie e gli Enti morali istituiti, sia pure *in parte*, a scopo di sovvenire i *poveri*, come tali, procurando loro assistenza, educazione, istruzione, ecc. — Or la summentovata Società Padovana di Patronato, come del resto le altre società congeneri, non fu costituita per soccorrere i *poveri, ut sic,* ma bensì (secondo l'art. 1 del suo statuto) « per i liberati dal carcere (maschi e femmine) al fine d'indirizzarli, assisterli e coadiuvarli nella loro *mo-*

(1-2) Facciamo plauso a questa dotta decisione, con la quale, nella discorde giurisprudenza delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato, venne magistralmente e definitivamente risoluta una vertenza, che durava da molti anni, intorno all'indole giuridica delle Società di patronato pei liberati dal carcere.

Evidentemente però la massima affermata colla decisione che annotiamo, è applicabile soltanto alle Società di patronato, nei cui statuti ed atti di fondazione non siano contemplate vere e proprie opere di beneficenza a favore dei *poveri* liberati dal carcere, nei quali casi, per la gestione di tali opere, le Società non potrebbero sottrarsi alla osservanza della legge sulle Opere pie.

rale riabilitazione, procacciando ad essi lavoro ed adoperandosi per toglierli alle *condizioni impellenti al delitto*. — Il patrocinio (art. 2 del detto statuto) s'inizia negli stessi luoghi di pena, di custodia o detenzione, mediante l'assistenza o le ispezioni periodiche, con conferenze morali od altri mezzi, previa autorizzazione delle competenti autorità, ed osservate le discipline prescritte dai vigenti regolamenti.— Il patrocinio stesso (art. 4) si esercita effettivamente: *a*) col procurare ai liberati lavoro proficuo, o collocamento; *b*) con la direzione ed assistenza morale; *c*) con sussidii materiali ».

Che dai su trascritti articoli e dallo insieme dello statuto medesimo si fa manifesto il proposito di essa Società, consistente appunto nel voler rimuovere con mezzi morali e materiali, e soprattutto col lavoro, le cause predisponenti alla recidività per quelli che già abbiano espiato la pena della loro *delinquenza* — terminata la quale pena, potrebbero riescire novellamente infesti alla pubblica tranquillità se fossero lasciati a sè stessi. Si tratta, dunque, di una istituzione altamente civile, di spiccata indole politico-sociale, che non vuolsi confondere con le Opere pie, o con altri Enti morali destinati a sollievo degl'indigenti; mentre le Società di patronato, come la ricorrente, possono adoperare le loro cure anche verso i condannati *non poveri*, pure ammettendo che il patrocinio si eserciti maggiormente a pro degli escarcerati privi di mezzi di sussistenza. Però codesta circostanza, la quale non tocca al fine essenziale di siffatte Società, non può denaturarne l'indole. — E non è esatto l'affermare, a questo proposito, che, siccome il surriferito art. 1° della legge 17 luglio 1890 dichiara Istituzioni di beneficenza ad essa soggette anche quelle che *in parte* si volgono a favore dei poveri, così dovrebbero considerarvisi comprese eziandio le Società di patronato, sol perchè tra i liberati dal carcere prevarrebbe, d'ordinario, il numero dei nulla tenenti. — Imperocchè ciò non vale a far tramutare lo scopo unico ed esclusivo di tali associazioni, che, come si è avvertito dianzi, non è già quello di *soccorrere la povertà*, al quale intento, semplicemente *umanitario*, sono stabiliti gl'Istituti di beneficenza; sivvero l'altro, e ben differente, di cooperare in certa guisa alla *difesa sociale* con mezzi adatti a redimere moralmente ed a far emendare i condannati, che escono da quei tristi asili della perversità umana, che sono le carceri, e quindi scongiurare possibilmente un pericolo sociale. Per

tal modo le Società di patronato si fanno coadiutrici degli uffici di pubblica sicurezza, cercando di neutralizzare la tendenza deleteria di elementi che, trascurati, sarebbero una minaccia perenne contro l'ordine pubblico.

È ovvio poi che, trattandosi di definire una istituzione, bisogna por mente al *suo carattere essenziale*, ed alla sua *finalità vera*, anzichè ai mezzi impiegati per raggiungerla; perciocchè il mezzo, logicamente, non possa diventare fine *a sè stesso* senza scambiare e confondere due concetti ben distinti fra loro. — Epperò gli stessi *sussidi materiali*, che le Società di patronato pure forniscono ai liberati dalla prigione, i quali ne abbiano bisogno, non sono che una delle maniere d'incitamento a ben comportarsi, per ricondurli nella diritta via da loro smarrita; — la qual cosa costituisce l'obbiettivo sostanziale di codesti salutari sodalizi, intesi a preservare il civile consorzio dai danni dei malefizii, che potrebbero, altrimenti, riprodursi con maggiore intensità.

Attesochè invano s'invocherebbe, per confortare la contraria tesi, la disposizione dell'art. 90, n. 2, della rammentata legge 17 luglio 1890; dappoichè esso o non risolverebbe la questione, o appresterebbe piuttosto un argomento giovevole allo assunto della Società ricorrente. Difatti, dal momento che il predetto articolo prescrive che le fondazioni per i *carcerati* e *condannati* debbono essere *convertite* in fondazioni di patronato pei liberati dal carcere, *salvo quanto sia destinato a beneficio delle loro famiglie,* parrebbe che, riservato a queste ultime quel tanto di patrimonio, o di reddito che possa ritenersi destinato a soccorrerle nei loro bisogni (ciocchè indubbiamente rientra negli scopi della mera beneficenza), il dippiù abbia a servire per costituirne novelli enti, parimenti riconosciuti dalle vigenti leggi, quali sono appunto le Società di patronato per i liberati dal carcere, aventi, come si è notato di sopra, un fine diverso e distinto da quello, cui esclusivamente mirano le istituzioni pubbliche di beneficenza governate dalla rimenzionata legge del 1890.

Che, ove pure le osservazioni fin qui accennate avessero potuto dar luogo a qualche dubbiezza per il passato, ogni difficoltà verrebbe meno ora che le Società in discorso trovansi rette e disciplinate dalle disposizioni contenute nel capo 4° del regolamento generale carcerario approvato con

R. Decreto 1° febbraio 1891, n. 260. In quel capitolo si rinviene tutto un sistema circa la organizzazione ed il funzionamento delle Società stesse; ed ivi è consacrato, fra l'altro, che la loro costituzione è affidata alla iniziativa privata, e la missione di esse consiste nell'interessarsi alla sorte di coloro che sono nella via del delitto, procurando di ritrarneli col consiglio e con l'opera, *per rendere al consorzio civile laboriosi ed onesti cittadini;* — che l'azione di tali Società si estende a *tutti* i colpiti da condanna, i quali, almeno sei mesi prima della loro liberazione, ne facciano domanda; ed ai minorenni ricoverati nelle case di correzione o di educazione correzionale; — che le norme costitutive delle Società medesime fanno parte di appositi regolamenti da sottoporsi all'approvazione del Ministero dell'Interno; — che, al termine di ogni anno finanziario, ciascuna Società di patronato è obbligata a trasmettere, per mezzo della prefettura, al predetto Ministero, una relazione, in cui si dà contezza del modo, onde procedette nella sua missione, ed il Ministero stesso comunica siffatta relazione al Consiglio delle carceri per averne le osservazioni e per i *sussidi straordinari* da concedersi a senso degli articoli 35 e 44 del regolamento medesimo. Tale relazione deve altresì essere presentata al Parlamento, dando un conto particolareggiato circa alla seguita distribuzione degli anzidetti sussidii.

Attesochè di fronte a codeste e ad altre prescrizioni dello stesso regolamento carcerario indarno si obbietti che tutti gli sforzi della Società ricorrente siano rivolti allo intendimento di sottrarsi alla sorveglianza ed al controllo delle autorità tutorie locali; imperocchè, se si consideri che quella Società, al pari delle altre della medesima natura, è stata creata dalla filantropica, spontanea iniziativa di privati cittadini, desiderosi di contribuire alla tutela della sicurezza pubblica, è principalmente ai soci che convien lasciare una larga parte nel governo di ciò che è loro emanazione, e nel controllare la relativa gestione. — D'altronde bastevoli guarentigie di buona amministrazione si hanno, oltrechè nello statuto della Società stessa, nel sovraenunciato regolamento. — Del rimanente, se anche in quello statuto non si trovassero tutte le cautele desiderabili per il regolare andamento della Società di cui si tratta, nulla vieterebbe che in esso vengano introdotte delle opportune

modificazioni, sì come espressamente è consentito dall'articolo 41 del regolamento più volte mentovato; al quale, naturalmente, occorrerebbe ora conformare lo statuto medesimo, se ed in quanto esso si discosti dalle norme essenziali di quello, o non possano conciliarsi fra loro. — Ed infine, quando pure qualche difetto si potesse scorgere nell'odierno ordinamento delle suddette Società, sarà il caso di supplirvi con le riforme che il legislatore riconoscerà opportune all'uopo; ma da ciò mal si dedurrebbe poi che le si abbiano a considerare quali Opere pie nel vero senso giuridico di siffatte istituzioni, e quindi sottoporle alla legge del 1890, mentre, da una banda, è dimostrato che quelle Società non abbiano per obbiettivo la beneficenza verso i poveri, e, d'altro canto, non si può disconoscere che esse nella legislazione attuale rappresentino essenzialmente un complemento proficuo della *riforma penitenziaria*, come può arguirsi, tra l'altro, dall'art. 18 del R. Decreto legislativo 1° dicembre 1889, n. 6509, contenente le disposizioni per l'attuazione del Cod. penale, dall'art. 119 della legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, e dallo stesso regolamento carcerario, superiormente richiamato nella parte che concerne le Società di patronato.

Attesochè, da ultimo, la circostanza di essere stata la Società reclamante eretta in *Corpo morale* non importerebbe altro che il riconoscimento della sua *personalità civile* per tutti gli effetti legali, che ne derivano, relativamente alla capacità giuridica; ma non per questo la si sarebbe trasfigurata in un istituto diverso da quello che fu voluto dai suoi benemeriti fondatori.

Attesochè le premesse considerazioni giustifichino abbastanza le conclusioni del ricorso, cui perciò vuolsi far ragione. — Non accade poi impartire alcun provvedimento sulle spese di questo giudizio, sì perchè non reclamate dalla ricorrente, come perchè, in ogni caso, non potrebbero gravare sull'amministrazione dello Stato.

Per questi motivi la Sezione accoglie il ricorso di cui si tratta, epperò annulla l'impugnato R. Decreto.

SEZIONE IV.

(Decisione 1° dicembre 1893, n. 350).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Ferrarese (avv. Montesano) — Ministero dell'Interno.

Dichiarazioni di conferma di provvedimenti definitivi — Se capaci di riaprire termini già scaduti per ricorrere alla Sezione IV — Quale anzianità competa all'ufficiale di P. S., già appartenente all'esercito, e per la seconda volta nominato, non avendo accettata la prima nomina.

Sono a ritenersi come semplici dichiarazioni di conferma provocate da nuove rimostranze dell'interessato, incapaci di riaprire il termine già decorso per l'impugnativa innanzi alla Sezione IV, quelle comunicazioni delle autorità amministrative che si riferiscono a risoluzioni già date con caratteri di provvedimenti definitivi.

Gli articoli 73 e 74 del regolamento 5 febbraio 1891 sul personale di P. S., secondo cui l'ufficiale dispensato o dimesso volontariamente dal servizio può essere riammesso nell'amministrazione, ed in tal caso deve essere inscritto nella classe cui apparteneva, detraendosi dal computo della sua anzianità il tempo passato fuori servizio, non sono applicabili a colui il quale, avendo avuto revocata una prima nomina per non averla accettata sia stato nominato per la seconda volta.

Cotesto caso trovasi invece disciplinato espressamente dall'art. 50 del regolamento medesimo, il quale dichiara che « non dànno titolo a preferenza gl'impieghi conferiti ma non accettati, *salvo che ciò sia avvenuto per avere l'ufficiale sostenuto nell'amministrazione pubblica un ufficio od incarico diverso* ».

Nè può esser dubbio, che la preferenza che siffatta disposizione vuole escludere, non riguardi appunto che i rapporti di anzianità fra l'ufficiale venuto a far parte dell'amministrazione per effetto di novella nomina in seguito ad altra nomina non accettata, e gli altri ufficiali già entrati effettivamente in servizio.

Tanto meno l'ufficiale nominato, può pretendere che l'anzianità sua fosse determinata a partire da una data anche più antica, cioè dall'ultima sua promozione nel-

l'esercito, secondo il criterio seguito dal Consiglio d'amministrazione del personale di P. S. in voto espresso a suo riguardo, non valendo a costituire per lui alcun titolo ma un semplice parere emesso da quel Collegio precedentemente alla nomina revocata, mentre di fronte alle testuali disposizioni del regolamento sotto il cui impero fu emanato il secondo decreto di nomina, l'anzianità di lui non può essere determinata che unicamente dalla data di quest'ultimo provvedimento, per sola virtù del quale egli effettivamente entrò a far parte dell'amministrazione di P. S.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 319).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER.

Congregazione di carità di Ficulle (avv. Caporali) — G. P. A. e R. Intendenza di finanza di Perugia.

Istituto di beneficenza — Eccedenza di spese — Disavanzi — Erogazione di rendite — Obbligo del contributo.

Quando i disavanzi non sono esclusivamente dovuti all'eccedenza delle spese di speciale beneficenza sulle entrate, ma invece derivano in gran parte e forse per intero dal fatto che una porzione delle rendite fu erogata per fini di beneficenza generica, l'Istituto di beneficenza non può sottrarsi all'obbligo del contributo.

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 285).

Presidente e *Relatore* BIANCHI.

Fabbriceria parrocchiale di Scanzo (avv. Rossi) — Ministero di Grazia e Giustizia.

Ente morale — Autorizzazione a stare in giudizio concessa dalla Sezione IV del Consiglio di Stato, contro il diniego opposto dall'autorità governativa.

Non sarebbe giusto negare ad un ente morale (Fabbriceria parrocchiale) l'autorizzazione a stare in giudizio, domandata al solo scopo di sostenere una difesa non temeraria, nel procedimemto contro di esso istituito dall'autorità governativa (Regio sub-economo dei benefizi vacanti) pregiudicando così la posizione della convenuta nel giudizio, e quasi risolvendo anticipatamente in

via amministrativa una questione di credito e debito, la cui decisione è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria innanzi alla quale è già stata portata.

Attesochè la risoluzione della controversia promossa dal R. Subeconomo dei BB. VV. avanti la R. Pretura del 2° Mandamento di Bergamo colla citazione 3 ottobre 1892, contro la Fabbriceria parrocchiale di Scanzo, dovrà dipendere dallo stabilire se la Cappellania coadiutorale-curata istituita nell'Oratorio di *S. Giovanni dei Boschi in Scanzo* sia da comprendersi fra le istituzioni contemplate dalle combinate disposizioni degli articoli 3 del decreto 30 giugno 1804, conservato in vigore nelle Provincie lombarde, 1 e 2 dei RR. decreti 20 settembre 1860 e 16 gennaio 1861;

Che all'assunto negativo, che la convenuta Fabbriceria avrebbe bisogno di sostenere nel giudizio iniziato contro di lei dal R. Subeconomato, possono opporsi veramente considerazioni gravissime deducibili, fra l'altro, dalle circostanze d'essere stata autorizzata la istituzione di quella Cappellania dalle autorità sì civile, che ecclesiastica; di esserle stato costituito un apposito patrimonio di dotazione, del quale fu bensì dato alla Fabbriceria di Scanzo il possesso e l'amministrazione, ma a titolo meramente precario, cioè in nome e per conto dell'Oratorio di S. Giovanni dei Boschi, in cui la Cappellania fu stabilita; d'essere intervenuto come parte contraente nell'atto costitutivo 12 dicembre 1826 anche il R. Subeconomo dei beneficii vacanti in Bergamo; d'essersi, in occasione di vacanza della Cappellania, sottoposto al *R. placet* la nuova nomina, e dato dall'Economato dei BB. VV. il possesso della temporalità al nuovo investito;

Che per altro non può riguardarsi come manifestamente destituito di ogni fondamento il sostenersi dalla Fabbriceria di Scanzo a propria difesa che il patrimonio di cui si tratta non appartenga veramente alla Cappellania di San Giovanni dei Boschi, come ente autonomo, ma alla Fabbriceria predetta coll'onere di erogare le rendite del patrimonio stesso nel rimunerare un cappellano curato nel modo stabilito dalla convenzione 12 dicembre 1826; e perciò non siano applicabili alla specie del caso le citate disposizioni dei decreti 30 giugno 1804, 20 settembre 1860 e 16 gennaio 1861, i quali suppongono la esistenza di istituzioni

aventi un patrimonio proprio posseduto e amministrato dagli investiti;

Che a dimostrare non temerario codesto assunto concorre la mole stessa delle argomentazioni che per combatterlo ha dovuto impiegare la R. Avvocatura erariale nella sua memoria di risposta.

Omissis...

Per questi motivi, la Sezione, pronunciando in Camera di consiglio a forma dell'art. 348 della legge sul Consiglio di Stato (2 giugno 1889, n. 6166), accoglie il ricorso di cui si tratta, e, revocando l'impugnato provvedimento 6 febbraio 1893 del Min. di grazia e giustizia e culti, non che il decreto 11 novembre 1892 del prefetto della Provincia di Bergamo, dichiara autorizzata la Fabbriceria parrocchiale di Scanzo a difendersi nel giudizio contro essa promosso coll'atto di citazione 3 ottobre 1892 innanti al pretore del 2° mandamento di Bergamo.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 321).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Airasca (avv. Ridolfi) — Ministero dell'Interno ed altri.

Atti del potere politico — Interesse generale — Segregazione di una frazione da un Comune — Aggregazione ad un altro — Interesse e diritto del Comune a ricorrere — Maggioranza degli elettori — Conflitto d'interessi — Deposito degli atti nella segreteria della IV Sezione — Difetto di notifica del ricorso — Reintegrazione del giudizio — Citazione per pubblici proclami.

Gli atti dipendenti dallo esercizio del potere politico involgono sempre interessi di ordine generale, attinenti alla sicurezza interna ed esterna dello Stato.

La facoltà disciplinata nell'ultimo capoverso dell'articolo 17 della legge com. e prov. per la segregazione di una frazione da un Comune con la contemporanea aggregazione di essa ad un altro Comune non può esplicarsi che colla domanda della maggioranza degli elettori della frazione, che si vuol separare.

Una tale domanda, facendo sorgere un conflitto d'interessi fra gli elettori che domandano la separazione e tutti gli altri comunisti, per salvaguardare gl'interessi

di questi ultimi devono soccorrere i rimedî apprestati dalla legge per impugnare gli atti amministrativi.

Il Comune quindi e per esso il sindaco ha veste legittima per ricorrere alla Sezione IV.

Per ottemperare al disposto dell'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato, coordinato coll'articolo 37 della legge e 19 del regolamento di procedura, basta che il ricorrente depositi il provvedimento impugnato, quale è stato a lui notificato, il ricorso originale, con l'eseguita notificazione, oltre i documenti proprî.

Il difetto di notifica del ricorso a tutti gl'interessati non importa decadenza, ma devesi reintegrare il giudizio, autorizzando anche, ove del caso, la citazione per pubblici proclami.

L'art. 15 del regolamento di procedura davanti alla Giunta prov. amm. 4 giugno 1891, non ha fatto altro che tradurre in esplicita disposizione regolamentare la conforme giurisprudenza, che pur nel silenzio della legge e dei regolamenti sul Consiglio di Stato questa Sezione aveva sentito la necessità di adottare; per cui l'articolo stesso piuttosto che poter dare presa ad argomenti a contrario, *costituisce invece un positivo argomento di analogia, stante la evidente identità di ragione tra il caso omesso ed il caso espresso.*

I. Attesochè la eccezione pregiudiziale d'incompetenza e più esattamente di inammissibilità del ricorso che il Ministero dell'interno ha creduto di trarre dal 2° comma dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato (testo unico), sebbene sia stata dedotta in quarto luogo, ha una portata più radicale di qualsiasi altra e deve perciò essere innanzi tutto esaminata, giacchè essa tenderebbe ad escludere in modo assoluto ed *a priori* nel comune di Airasca il diritto di insorgere avverso il Reale decreto 11 maggio 1893; siccome *emanato dal Governo nell'esercizio del potere politico.*

Ma cotesta eccezione manca di ogni giuridico fondamento poichè frammezzo al dissenso dei pubblicisti intorno alla definizione dei criterii oggettivi per contradistinguere gli atti dipendenti dall'esercizio del potere politico, una cosa sola apparisce certa, ed è che tali atti involgono sempre interessi d'ordine generale attinenti alla sicurezza interna

ed esterna dello Stato, per modo che di loro natura onde riuscire efficaci debbono necessariamente essere affidati alla iniziativa ed alla pronta azione del Governo senza inciampi di sorta.

Invece la facoltà disciplinata nell'ultimo capoverso dell'art. 17 della legge comunale e provinciale per la segregazione di una frazione di un Comune colla contemporanea aggregazione di essa ad un altro Comune non può altrimenti esplicarsi se non sulla domanda della maggioranza degli elettori della frazione che si vuole separare, oltre il concorso delle molte altre formalità nella ora accennata disposizione prestabilite.

E che non di generale interesse pubblico, ma d'interessi eminentemente locali si tratti, lo riconferma luminosamente nel concreto del caso il fatto riferito nelle stesse deduzioni del Ministero, che cioè dopo la sunnarrata lettera del prefetto di Torino 1° giugno ed il susseguito parere del Consiglio di Stato 13 agosto 1882 l'affare parve al Ministero medesimo tanto irto di difficoltà che da questo punto, con ordine espresso lo si lasciò giacere finchè la diligenza degli interessati non lo avésse risvegliato; ciò che avvenne solo circa sei anni dopo.

II. Attesochè per le identiche considerazioni dianzi accennate succede nell'ordine logico l'altra eccezione di irricevibilità del ricorso stata dal Ministero obbiettata in base al citato, art. 17 della legge comunale e provinciale, a mente del quale si dice che il Comune non può avere nell'attuale contestazione quell'interesse che è richiesto dall'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato per l'utile esperimento del mezzo di impugnativa ivi introdotto.

Se non che tanto la lettera quanto lo spirito di codeste disposizioni suonano in senso diametralmente opposto all'assunto del Ministero.

È infatti di per sè manifesto che la domanda di una frazione per essere segregata dal proprio Comune e venire aggregata ad un altro fa sorgere un contrasto d'interessi fra gli elettori che domandano la separazione, e tutti gli altri comunisti; poichè l'attuazione della segregazione importa naturalmente cambiamento dei confini giurisdizionali e diminuzione del territorio del Comune antico, con tutte le conseguenze di ordine amministrativo ed economico, che per legge necessariamente ne derivano. Ed è precisamente

in omaggio a siffatto interesse che la legge esige che sia pure previamente sentito il parere del Consiglio del Comune a cui la frazione appartiene. Ora se il voto dell'or detto Consiglio riesce contrario alla domanda di separazione, e questa viene ciò nullameno decretata, per salvaguardare l'interesse degli altri comunisti, il quale può essere stato manomesso, devono soccorrere i rimedi apprestati in genere dalla legge contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa; e poichè si tratterebbe di atto interessante i restanti comunisti *uti universi*, ossia il Comune come ente giuridico, niun dubbio che l'amministrazione comunale a mezzo del sindaco ha veste legittima per fare ricorso a tali rimedii.

Nè di ciò ha mai dubitato la giurisprudenza vuoi consultiva, vuoi contenziosa del Consiglio di Stato, come lo riprova il ricorso che in questo stesso affare i Comuni di Airasca e Scalenghe, a termini dell'art. 9, n. 4 della legge 20 marzo 1865, allegato *D*, inoltravano contro il 1° Regio decreto 3 novembre 1877, stato annullato coll'altro oggidì controverso dell'11 maggio 1893, avverso il quale il Comune di Airasca non fece che esperimentare il nuovo mezzo d'impugnativa egualmente legittimo, che venne introdotto colla istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato.

III. Attesochè il Ministero ha aggiunto due altre eccezioni non più di inammissibilità ma di decadenza del ricorso, desunte dall'articolo 30 della legge sul Consiglio di Stato, cioè:

a) perchè non venne nel prescritto termine di giorni trenta depositata la relazione e pianta topografica Meano, formanti parte integrale del Regio decreto impugnato;

b) perchè il ricorso fu notificato solamente ad una parte degli interessati soscrittori della domanda di separazione 6 settembre 1891.

É risaputo, e questa stessa Sezione ebbe più d'una volta ad affermarlo, che l'art. 30 della legge sul Consiglio di Stato come disposizione di rigore inducente decadenza deve essere strettamente interpretato; e sopratutto non deve applicarsi in modo più severo di quanto lo sogliano essere nella comune giurisprudenza giudiziaria le analoghe disposizioni degli articoli 489 e 528 del Cod. di proc. civ.

In coerenza a tali principii ed al contesto dell'anzidetto art. 30, specie dell'ultimo comma coordinato cogli ar-

ticoli 37 della stessa legge e 19 del relativo regolamento di procedura, fu pure ritenuto che le esigenze dell'articolo medesimo si devono avere per rispettate, quando il ricorrente abbia depositato in tempo utile alla segreteria della Sezione IV il provvedimento impugnato *quale è stato a lui notificato*, e l'originale ricorso con la prova delle eseguite notificazioni oltre i documenti propri, a cui nel suo sistema ha creduto di raccomandarlo; il che nella specie venne dal ricorrente comune di Airasca eseguito.

E ciò basta perchè si debba respingere siccome infondata l'eccezione di decadenza in esame, massime che non risulta che esso Comune alcun titolo producesse nei precedenti stadi amministrativi; giacchè tutti gli atti della lunga pratica furono sempre radunati presso il Ministero, al quale correva perciò obbligo di produrre assieme al cumulo di atti da lui esibiti eziandio la relazione e pianta Meano per porre il Collegio in condizione di decidere con sufficiente cognizione di causa la tanto dibattuta contesa.

Al quale intento gioverà altresì che siano raccolti ed ordinati in separato volume tutte le relazioni e tipi cogli altri documenti più essenziali onde poterli con maggiore esattezza apprezzare.

IV. Il difetto di notificazione a tutti gl'interessati, non importa già decadenza del ricorso, ma una semplice irregolarità, a cui si deve riparare colla reintegrazione del giudizio, come ha costantemente ritenuto la giurisprudenza di questa Sezione, consona anche in questo colle positive prescrizioni della procedura giudiziaria (art. 469 del Codice di proc. civ.).

Per questi motivi, la Sezione, respinte le eccezioni pregiudiziali dirette dal Ministero, ed accolta per quanto di ragione quella di non integrità del giudizio, sospendendo qualsiasi decisione attinente al merito, ordina prima di ogni cosa la integrazione del giudizio mediante la notificazione del ricorso per pubblici proclami, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 26 ottobre 1893, n. 303).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Comune di Scorzè (avv. Tagliapietra) — G. P. A. di Venezia e Ospedale civile di Noale (avv. Cementini).

Inabili al lavoro — Mantenimento dei medesimi — Se un ospedale per la cura delle malattie possa considerarsi come un ricovero di mendicità — Se e quale diritto possa avere l'ospedale al rimborso.

Un ospedale per la cura di malattie non può considerarsi come un istituto equivalente ai ricoveri di mendicità agli effetti dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza.

Qualora un siffatto istituto abbia accolto e ricoverato un indigente inabile al lavoro, non ha diritto al rimborso delle spese di ricovero e di mantenimento, ai termini del citato articolo 81, ma potrebbe solamente nei paesi in cui imperano le normali austriache aver diritto al rimborso delle spese di spedalità nei termini delle normali medesime.

Attesochè certamente l'ospedale civile di Noale non potrebb'essére riguardato come *istituto equivalente ad un ricovero di mendicità*, nel senso e per gli effetti di cui agli articoli 81 della legge di P. S. (T. U. 30 giugno 1889 n. 6144, serie 3ª, e 13 e seguenti del R. Decreto 19 novembre 1889 n. 6535, serie 3ª) dappoichè lo scopo di quell'istituto consiste principalmente — com' è espresso dallo statuto — nel prestare ricovero, mantenimento e cura ad infermi di malattie non incurabili, nè epidemiche nè contagiose, gratuitamente per quelli appartenenti alla parrocchia di Noale, e verso rimborso delle relative spese per altri, ed inoltre nel distribuire a poveri della stessa parrocchia di Noale, medicinali, elemosine, vestimenti, pane, in adempimento di speciali disposizioni di benefattori: dalla quale circoscritta determinazione dei fini a cui l'ospedale di Noale è destinato a provvedere, rimane dunque con piena evidenza esclusa ogni somiglianza ad un ricovero di mendicità, anche a termini delle espresse disposizioni contenute nell'articolo 11 del precitato R. Decreto 19 novembre 1889.

Che per altro l'unica legittima conseguenza deducibile dalla predetta considerazione pel caso attualmente in controversia, doveva essere che non potessero applicarsi le disposizioni sopracitate, le quali suppongono l'invio d'indigenti inabili al lavoro in ricoveri di mendicità od in altri istituti equivalenti; ma non poteva consistere nel trasmutare in ricovero per cura di malattie quello ch'era stato chiesto e conceduto per prestare mezzi di sussistenza a persone che n'erano prive, nè potevano procurarsene col lavoro a cui erano inabili;

Che invero appare strano, ed è al certo manifestamente infondato il concetto accolto nell'impugnata sua decisione dalla G. P. A. di Venezia, che un fatto anormale e illegittimo, qual'è l'invio e l'accoglimento d'indigenti inabili al lavoro in uno stabilimento che non è, nè equivale ad un ricovero di mendicità, debba o possa dar causa ad una fittizia trasmutazione del titolo di tale invio ed accoglimento, allo scopo di far luogo ad un diritto di rimborso delle spese verso chi pel titolo vero non vi sarebbe tenuto;

Che i quattro indigenti, *Trevisanello*, *Caquin*, *Novello* e *Pastrello* essendo stati mandati e ricoverati nell'ospedale civile di Noale, non come infermi da curare, ma come inabili al lavoro da mantenere, e tanto il Sindaco di Scorzè, nelle sue ordinanze di richiesta, quanto la Direzione dell'ospedale nell'aderirvi, essendosi esplicitamente riferiti all'art. 81 della legge di P. S., era pertanto assolutamente infondato in fatto, ed arbitrario in diritto il riguardarsi invece quegl'indigenti come inviati, accolti e trattati quali infermi ospitati nel Nosocomio di Noale;

Che non vale a giustificare l'impugnata decisione della G. P. A. di Venezia la circostanza da essa notata, che tre di quei ricoverati siano morti dopo poco tempo nello stesso ospedale di Noale; poichè l'amministrazione ospedaliera non ha chiesto al Comune di Scorzè, invocando le Normali Austriache, il pagamento delle spedalità verificatesi per quei ricoverati durante la malattia che cagionò la morte di ciascuno di essi — domanda che potrebbe ancora dall'ospedale medesimo esser fatta con buon fondamento — ma gli ha chiesto il rimborso per le giornate di loro presenza, dal tempo in cui vennero accolti non per infermità, ma per provvederli dei mezzi di sussistenza; ed è per tale rimborso appunto che fu conteggiata in complesso la somma di lire

1046, 25 che la G. P. A. di Venezia dichiarò dovuta dal Comune di Scorzè all'ospedale civile di Noale.

Attesochè il Comune ricorrente non ha fatto domanda alcuna per le spese,

Per questi motivi accogliendo il ricorso del Comune di Scorzè, annulla ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 328).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Vasto (avv. Porcelli) — Ministero dell'Interno e Calandra di Roccolino.

Impiegato dello Stato — Passaggio di amministrazione con avanzamento — Interesse offeso — Ricorso contro il relativo R. Decreto — Limiti della competenza della Sezione IV — Apprezzamento del Governo.

L'impiegato dello Stato, il quale si crede offeso in un suo interesse, con la nomina di altro funzionario ad un posto, al quale egli riteneva di aver diritto, può ricorrere contro il relativo R. Decreto alla Sezione IV del Consiglio di Stato.

Però non havvi lesione d'interesse, ed è quindi legittimo l'impugnato provvedimento, quando, come nel caso concreto, supposta anche la competenza della Sezione IV, a giudicare dell'operato della Commissione speciale, istituita presso l'amministrazione delle carceri al Ministero dell'Interno, spettando al Governo l'apprezzamento dei meriti dei propri impiegati, apparisce evidente la ragionevolezza dei motivi che indussero la Commissione a ritenere impiegato di concetto, ed a nominarlo prima computista, e poi segretario nella detta amministrazione delle carceri, colui il quale abbia coperto il posto di applicato nell'amministrazione dei sifilicomi.

Non può dubitarsi, che non fosse impiegato di concetto, chi aveva la capacità giuridica di aspirare al posto di direttore nell'amministrazione dei sifilicomi, e che non avesse potuto perdere cotesta qualità, inerente alla persona, pel semplice fatto che non gli fosse stata espressamente conservata in quel decreto reale, che soltanto per difetto di posti vacanti nella prima categoria, lo nominava computista.

SEZIONE IV.

(Decisione 15 dicembre 1893, n. 361).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* MOTTA.

Ospedale di S. Giovanni di Dio di Firenze (avv. Puccioni) — Prefetto di Firenze e Comune di S. Miniato.

Espropriazione per causa di pubblica utilità — Costruzione di edificio scolastico provinciale — Dichiarazione per decreto reale.

Per la costruzione degli edificii scolastici municipali, *la relativa dichiarazione di pubblica utilità deve emanare dal Re, a mente dell'art. 12 della legge del 1865 sulla espropriazione per causa di utilità pubblica, e non mediante decreto del prefetto.*

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 329).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Torretta (avv. Porto e Drago) — G. P. A. di Palermo ed altri.

Eccezioni di procedura non proposte nè vagliate innanzi alla G. P. A. — Ricorso alla Sezione IV — Motivazione con riferimento all'anteriore decisione — Impiegato del Comune — Condanna penale — Dimostrazione di aver prodotto appello.

Le eccezioni di procedura, non sollevate in prima istanza, davanti alla G. P. A., ed in conseguenza non vagliate dalla medesima, non possono farsi valere nella suprema sede della Sezione IV del Consiglio di Stato, al fine di ottenere l'annullamento dell'impugnata decisione della G. P. medesima, già eseguita, senza opposizione, nè protesta, nè riserva qualsiasi. In tale caso, non si tratta di decorrenza o meno di termini, ma di acquiescenza al giudicato, che preclude l'adito alla impugnativa, nello stesso momento in cui avviene l'atto inducente tacita accettazione della decisione (art. 465 ultima alinea del Cod. proc. civ.) (1).

(1) Nel caso al quale si riferisce la decisione che annotiamo, le eccezioni di procedura erano intese ad ostacolare la riunione di più ricorsi innanzi la G. P. A., ed a che i ricorsi riuniti diventassero legalmente acquisiti alla sua giurisdizione contenziosa.

La motivazione di una decisione definitiva della G. P. A., appare più che sufficiente, mercè l'esplicito riferimento all'anteriore decisione interlocutoria, in cui i precedenti della controversia siano stati minutamente esposti.

Incombe all'impiegato del Comune, che intende sottrarsi alle conseguenze di una sentenza penale, dimostrare di non avere la medesima acquistata irreparabile autorità di cosa giudicata.

Non risultando dagli atti tale dimostrazione, la G. P. A. è in facoltà di richiederla, prima di decidere in merito.

SEZIONE IV.

(Decisione 7 dicembre 1893, n. 355).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Costa (avv. Gandolfi e Fabi) — G. P. A. di Genova e Comune di Nervi e Rami ed altri (avv. Macaggi).

Consiglieri Comunali e Provinciali — Decadenza per mancato intervento — Questioni — Incompetenza dell'autorità giudiziaria e della G. P. A. — Quale rimedio è concesso per impugnare le relative deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali.

Le questioni in ordine alla decadenza dei Consiglieri comunali e provinciali, per mancato intervento ad una Sessione, non possono formare oggetto di ricorso nè innanzi all'autorità giudiziaria, nè davanti la G. P. A.

Le relative deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali sono quindi a considerarsi come veri e propri provvedimenti definitivi, soggetti soltanto alle disposizioni degli articoli 161 a 165 e 255 della legge comunale; ed al rimedio del reclamo da parte dei consiglieri decaduti, a norma degli articoli 12 n. 4, e 24 della legge sul Consiglio di Stato (1).

Attesochè sia inutile soffermarsi alle eccezioni di rito e di merito proposte dal ricorrente e dai controricorrenti, perchè, avendo questa Sezione altra volta ritenuto che dalle

(1) Cfr. *decisione 29 maggio 1891 n. 130* riportata nella *Giustizia Amministrativa Vol. II, Parte I, pag. 207.* La questione fu identica nell'uno e nell'altro caso. Allora la IV Sezione proclamò il principio che: alla G. P. A. non è data facoltà di approvare la deliberazione del Con-

deliberazioni dei Consigli comunali relative alla decadenza dei consiglieri per mancato intervento ad una sessione non si possa reclamare alla G. P. A., ne segue che il signor Costa non aveva dinanzi alla G. P. A. di Genova legittima veste di ricorrente, e la Giunta, anzichè discendere all'esame del ricorso, avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza.

Se il caso della decadenza dei consiglieri che, senza giustificati motivi, non intervengono alle sedute per un' intera sessione, potesse assimilarsi a quello della decadenza

---

siglio comunale, con cui si dichiari la decadenza dei consiglieri per mancato intervento alle sedute, nè di rivederla in merito in base ai reclami, che contro quella deliberazione le venissero rivolti. Ove, perciò, la Giunta abbia dichiarato improduttiva di effetto una tale deliberazione, il suo pronunziato dev'essere annullato *per eccesso di potere*.

Noi in quel rincontro ci permettemmo dissentire dalla opinione della IV Sezione, ed in una nota svolgemmo le nostre osservazioni in contrario, ed alle quali rimandiamo il lettore. E trattandosi di questione importantissima, facevamo voti che presentandosi l'opportunità di ritornare su tale questione, il Supremo Tribunale amministrativo, a tutela dei diritti delle minoranze, con quell'ampiezza di vedute che gli è propria, riesaminar volesse la questione, tenendo presenti i termini e modi coi quali il nuovo caso di decadenza ebbe origine e fu inteso ed accettato dal potere legislativo. Ma i nostri voti non sono stati esauditi, perchè la IV Sezione richiamata sulla questione colla decisione presente riaffermò la stessa massima, proclamando che intorno a siffatto caso di decadenza debba la G. P. A. senz'altro dichiarare la propria *incompetenza*.

Ed a giustificare la riconferma della sua precedente risoluzione la IV Sezione nella surriferita decisione adduce due argomenti da potersi dire che abbiano una fisonomia nuova.

Il primo è *che una nuova attribuzione che si volesse conferire alla G. P. A. costituirebbe una indebita aggiunta alla legge*. Ma ciò, ci si permetta osservare, significa risolvere la questione con la questione. Questo precisamente è il punto controverso: Ha o meno la G. P. A. quell'attribuzione? Si comprende che se non l'ha, il volergliela conferire costituirebbe una aggiunta alla legge. Or questo resta a dimostrarsi.

L'altro argomento, che adduce la IV Sezione per confutare l'obiezione da noi elevata è, che *è dato sempre ai consiglieri decaduti il rimedio del reclamo per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge*.

Però riesce agevole rispondere che l'accordar loro il rimedio del reclamo soltanto in questi tre casi, a prescindere dalla non tanto agevolezza per sperimentarlo con speranza di risultato, ne resta sempre esclusa quella gran massa di casi relativi al merito.

E la tesi da noi sostenuta era ed è appunto questa, che non solo per detti casi di legittimità, ma anche per motivi di merito si potesse ricorrere.

Del resto, comunque si vogliano considerare le discussioni parlamentari, pel caso in disamina, non possono essere pretermesse, una volta che la guarentigia per questo della decadenza fu approvata nel modo che da noi si sostiene, e su cui si formò il *consensus juris*.

Noi dunque persistendo nelle nostre idee, facciamo anche oggi i voti, che allora facemmo, con speranza di più felice risultato.

per sopravvenienza di una di quelle cause che potrebbero costituire un motivo d'incapacità alla elezione, l'autorità competente a conoscere del reclamo sarebbe l'autorità giudiziaria.

Ma la Corte di cassazione di Roma, con sentenza del 18 aprile 1891, dichiarò « non potersi menomamente dubitare della differenza emergente dalle disposizioni contenute negli articoli 234 e 236 della legge comunale e provinciale, perchè col primo di tali articoli si prevede il caso della *perdita* della qualità di consigliere per uno degli impedimenti, delle incompatibilità o delle incapacità contemplate dalla legge, mentre che col secondo si prevede il caso, ben diverso, della *decadenza* per mancato intervento ad una intera sessione ordinaria senza giustificati motivi. Nella prima ipotesi (soggiunge la stessa Cassazione) tutto si riduce, o si risolve in una questione di capacità od incapacità elettorale amministrativa, per la quale il ricorso appartiene alla competenza dell'autorità giudiziaria; nella seconda ipotesi è certamente inesistente qualunque contesa o indagine sulla capacità del consigliere, e tutto invece consiste nella applicazione di un provvedimento disciplinare, per la quale non ci ha nulla che possa essere esaminato dall'autorità giudiziaria ».

Non è esatto il dire che con l'art. 236 della legge comunale e provinciale ai casi di sopravvenuta incapacità se ne sia aggiunto un altro. Quell'articolo contiene una efficace sanzione contro coloro che rendono inevitabile lo scandalo di seconde convocazioni, nelle quali un piccolo numero di presenti vincola il Comune o la Provincia nelle più gravi deliberazioni, e però, anzichè parlare di sopraggiunta incapacità, si potrebbe forse con maggior ragione sostenere che il legislatore con l'art. 236 abbia voluto prevedere non una nuova incapacità, ma piuttosto un altro caso di rinunzia al mandato elettorale. Secondo il nostro vigente diritto pubblico, l'esercizio del mandato elettorale è facoltativo; ognuno può rinunziare all'esercizio del *jus honorum* e del *jus suffragii*, e quando la rinunzia è espressa, i Consigli non possono far altro che prenderne atto; quando, come nella fattispecie, la rinunzia è presunta, i Consigli, dopo di aver accertata la inesistenza dei giusti motivi, di ufficio dichiarano la decadenza dei consiglieri che col fatto

hanno chiaramente dimostrato la intenzione di non volere accettare il mandato elettorale.

Attesochè da quanto sinora si è detto risultando che l'autorità giudiziaria è, e si è dichiarata incompetente a conoscere dei reclami contro le deliberazioni relative alla decadenza per mancato intervento ad un'intera sessione, rimane a vedere se tali reclami possano essere valutati e conosciuti dalla G. P. A.

Ora la G. P. A., avendo non altro che una giurisdizione di attribuzione, deve limitarsi da una parte ad approvare le deliberazioni di cui agli articoli 166 a 168 della legge comunale e provinciale e dall'altra a conoscere dei ricorsi di cui agli articoli 1 e 2 della legge 1 maggio 1890 sulla giustizia amministrativa. Tra le deliberazioni sottoposte all'approvazione della G. P. A. non essendovi certamente quelle che si riferiscono alla decadenza di cui ora si parla, e tra i ricorsi dei quali essa può decidere non essendo compreso il ricorso dei consiglieri decaduti per mancato intervento ad un' intera sessione, ne viene per conseguenza che le deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali nella materia di che si tratta debbono considerarsi come veri e propri provvedimenti definitivi insindacabili dalla G. P. A. e solo soggetti alle disposizioni degli articoli 161 a 165 e 255 della legge com. e prov.

Nè si dica che così le minoranze dei Consigli amministrativi rimangono senza alcuna guarentigia contro la prepotenza delle maggioranze, perchè, a prescindere dal fatto che una nuova attribuzione che si volesse conferire alla G. P. A. costituirebbe una indebita aggiunta alla legge, a prescindere dalla considerazione che le minoranze, volendo esercitare un efficace controllo, hanno il dovere di adempiere con maggiore diligenza ed assiduità ai loro obblighi, è dato sempre ai consiglieri decaduti il rimedio del reclamo per violazione di legge, eccesso di potere ed incompetenza ai termini dell'art. 12, n. 4, e dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato.

Attesochè non sia il caso di occuparsi della eccezione dedotta dal ricorrente della violazione dell'art. 90 della legge com. e prov. per la mancata notificazione giudiziale tanto della proposta, quanto della deliberazione di decadenza. La G. P. A. di Genova nella impugnata decisione non dichiarò inammissibile il ricorso per decorrenza di ter-

mini, ma, esaminandolo nel merito, ammise la eccezione di acquiescenza, e per conseguenza ritenne che il sig. Costa, avendo con la sua lettera accettato la deliberazione di decadenza, aveva con ciò solo rinunziato al diritto d'impugnarla sia per motivi di rito, che per motivi di merito. Se la IV Sezione potesse conoscere della decisione della G. P. A. ed ammettesse fondata la eccezione di acquiescenza, la quistione della notificazione non avrebbe alcuna importanza; ma non essendo questa Sezione chiamata ad esaminare l'impugnato provvedimento ai termini dell'art. 25 della legge sul Consiglio di Stato, essa deve limitarsi a riconoscere che è nulla la decisione della G. P. A. di Genova, la quale non essendo, come si è detto, investita di giurisdizione per conoscere del ricorso Costa avrebbe dovuto dichiarare senz'altro la propria incompetenza.

Per questi motivi, la Sezione annulla per incompetenza assoluta la decisione del 19 gennaio 1893 della G. P. A. di Genova e dichiara quindi non esservi luogo ad alcuna pronunzia sul ricorso del sig. Costa Francesco, che impugnava nel merito la deliberazione dell'autorità comunale.

SEZIONE IV.

(Decisione 10 novembre 1893, n. 326).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Evangelisti ed altri elettori (avv. Lollini) — G. P. A. di Modena e Comune di Sestola.

Frazioni di un Comune — Domanda di riparto di consiglieri — Recesso — Consiglio comunale — Giurisdizione della G. P. A.

Il presentare la domanda per riparto dei consiglieri di un Comune fra le diverse sue frazioni o per errore o per proposito avanti l'autorità municipale, non potrebbe mai rendere inammissibile ed inefficace il recesso della stessa, perchè il Consiglio comunale non ha alcuna giurisdizione per ripartire il numero dei consiglieri fra le diverse frazioni del medesimo, e mancherebbe quindi la ragione giuridica della inefficacia, che sta intieramente ed esclusivamente nel difetto del diritto di spogliare l'autorità investita del potere di ripartire il numero dei consiglieri di un Comune fra le diverse frazioni, dopochè l'autorità competente è stata eccitata e si trova in possesso della sua giurisdizione.

È ormai fermo in giurisprudenza che la G. P. A. rimane investita del potere concessole dall'art. 62 della legge fino dal momento in cui le è presentata la domanda di riparto, e fino da questo momento, e non da quello in cui la Giunta delibera, diventa inammissibile, ed inefficace qualunque dichiarazione di recesso, appunto perchè non è più dato a chiunque di spogliare la Giunta di una giurisdizione già eccitata (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 22 dicembre 1893, n. 366).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* NARDI-DEI.

Rappresentanti il Molino di Chiaravalle e di altri opifici industriali (avv. Perugia e Ferroni) — Prefetto della provincia di Ancona e Bocchini ed altri.

Provvedimento definitivo — Decreti dei prefetti in materia di concessione di derivazione d'acque pubbliche — Criterio per riconoscere in quali casi i provvedimenti dei prefetti ed in genere delle autorità inferiori sono definitivi.

I provvedimenti dei Prefetti in materia di concessioni di derivazione d'acque pubbliche non sono definitivi; ma essi sono soggetti al reclamo in via gerarchica contemplato dall'art. 379 della legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865 alleg. F. (2).

L'attribuzione di una determinata funzione data dalla legge ai prefetti, ed in generale alle autorità inferiori, allora deve ritenersi avvenuta coll'assoluto spoglio di ogni relativa giurisdizione gerarchica delle autorità superiori, quando l'intera materia viene sottratta alla cognizione di questa, siccome si verifica nelle esattorie comunali o consorziali (3).

Sulla eccezione dell'irrecivibilità del ricorso. — Attesochè l'Avvocatura Erariale e le altre parti intimate ab-

(1) Conforme alla decisione della stessa Sezione IV in data *18 ottobre 1892, n. 285,* sul ricorso del *Comune di Arezzo,* riportata nella *Giustizia Amministrativa, Anno 1892, P. I, p. 517.*

(2-3) Identica nel fatto e nei motivi è l'altra decisione della stessa IV Sezione, che porta la stessa data ed il n. 369, sul ricorso dello stesso *Molino di Chiaravalle contro la Congregazione di Carità di Jesi, e i fratelli Ghislieri ed altri.*

La seconda delle massime su riportate fu riaffermata a riguardo della legge sulla sanità pubblica nella seguente decisione del 1893, n. 376, *Gonetti e Tamagnoni* e *Congregazione di Carità di Villanova d'Asti.*

biano elevato contro il ricorso di cui si tratta la eccezione pregiudiziale della irricevibilità del medesimo per difetto di provvedimento definitivo nel senso dell'art. 28 della legge organica sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889, essendo quello impugnato, suscettivo di ricorso in base all'art. 379 della legge sulle Opere pubbliche del 20 marzo 1865.

Attesochè contro siffatta eccezione i ricorrenti assumono, che i provvedimenti dei Prefetti in materia di concessioni di derivazione di acque pubbliche non sono soggetti a reclamo in via gerarchica, ma definitivi in se stessi: imperocchè la legge 10 agosto 1884, abrogando il capo V titolo III della legge 20 marzo 1865, e spogliando il Governo Centrale di ogni relativa giurisdizione ebbe per fine di discentrare in questa materia l'amministrazione pubblica, e di attribuire ai Prefetti quelli stessi poteri che per la legge del 20 marzo 1865, erano esercitati dal Governo del Re.

I ricorrenti confortano il loro assunto osservando:

1° Che per la legislazione precedente alla legge del 1884 le concessioni di derivazione di acque pubbliche non davano mai luogo al ricorso in via gerarchica: quindi come era definitivo il provvedimento emesso dal Governo del Re, così definitivo deve essere quello dei Prefetti che negli stessi poteri sono succeduti:

2° Che l'esercizio del potere attribuito ai Prefetti di procedere alla concessione di derivazione di acque pubbliche è circondato da tali garanzie e da una così lunga istruttoria, che mostra l'intenzione del legislatore di rendere il provvedimento del Prefetto definitivo ed irretrattabile.

3° Che il ricorso al Ministero viene dall'art. 3 della legge 10 agosto 1884 concesso unicamente nel caso in cui una derivazione di acqua interessi più provincie, e vi sia opposizione da parte di interessati di provincie diverse da quella del Prefetto della provincia nel territorio della quale cade la bocca di derivazione.

4° Che finalmente dall' art. 6 del Regolamento del 9 novembre 1885 si rileva che se contro il decreto prefettizio vi è il rimedio del ricorso al Ministero, è soltanto nel caso in cui il Prefetto rigetti senz'altro la domanda di derivazione d'acqua, e non nel caso di concessione.

Atteso, rispetto a tale assunto dei ricorrenti, che tutte le suesposte osservazioni se hanno un valore in astratto, si

infrangono nel caso in esame nell' articolo 23 della legge 10 agosto 1884, il quale senza alcuna distinzione mantiene in modo assoluto l'applicabilità *anche alle materie contemplate nella legge stessa*, fra gli altri dell'articolo 379 della legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865, che dispone — ivi — « In ogni caso in cui per gli effetti della presente legge sieno deferite a tale autorità deliberazioni o *decisioni* sarà a chi se ne crede gravato, aperta la via del ricorso all'autorità superiore in via gerarchica a meno che altrimenti non sia statuito nei singoli casi ».

Attesochè quindi nel caso di derivazioni di acque pubbliche non solo non abbiamo una contraria disposizione all'ammissione del ricorso, ma abbiamo il richiamo espresso e indistinto dell'art. 379 della legge del 1865.

Attesochè non varrebbe l'opporre, come fanno i ricorrenti, che codesto art. 379 è applicabile soltanto rispetto alle decisioni e deliberazioni prefettizie di minore importanza, come sarebbero quelle previste dagli art. 169 e 170 della legge 20 marzo 1865 e mantenuti dalla nuova legge 10 agosto 1884, dappoichè codesta distinzione sarebbe assolutamente arbitraria di fronte al linguaggio indistinto del legislatore, nè sarebbe legittimata da alcuna considerazione efficace.

Ed invero: L'attribuzione di una determinata funzione data dalla legge ai Prefetti, ed in genere alle autorità inferiori da quelle altre autorità, a cui per natura o consuetudine spetterebbe, allora deve ritenersi avvenuta con l'assoluto spoglio di ogni relativa giurisdizione nell' autorità superiore, quando la intiera materia viene sottratta alla cognizione di questa, siccome si verifica nelle esattorie comunali o consorziali e in altri casi simili, ma non quando, come nel caso in esame, parte della materia stessa e la principale rimane nelle autorità superiori (art. 2 e 3 della legge); in tal caso non avvi ragione per cui le autorità inferiori non rimangano soggette alla regola generale di diritto amministrativo, che l'atto o provvedimento di ogni autorità inferiore può essere sempre in via amministrativa corretto e riveduto dall'autorità superiore. — Del resto il fatto che per la legislazione precedente non davasi luogo al ricorso in via gerarchica, non prova niente, perchè per la legislazione precedente codeste concessioni non si davano se non per Decreto Reale, e non per provvedimento di autorità in-

feriori. Quindi non è da meravigliare se non si dava per la legislazione di quel tempo ricorso contro un Decreto Reale. Ma la legge del 1884 passando nei Prefetti la facoltà di concedere derivazioni di acqua senza d'uopo di ricorrere al Governo del Re, ha reso possibile l'esistenza di una gerarchia fra una autorità minore, quali sono i Prefetti e una autorità superiore qual'è il Governo. Ed è in questa esistienza di gerarchia che soltanto deve trovarsi la conservazione dell'art. 379 della legge precedente.

Attesochè sebbene sia vero che la legge del 1884 si propose per fine di agevolare le concessioni di acque pubbliche nell'interesse dell'agricoltura e dell'industria, non è però men vero che a cotesto fine non si oppone il ricorso in via gerarchica, perchè mentre si evita con questo il pericolo di ledere senza rimedio interessi pubblici e privati di grandissima importanza, la facilitazione voluta dalla legge si ha abbastanza nell'avere stabilito un'autorità facilmente accessibile a tutti, che abbia facoltà di fare concessioni, ma essa non può consistere nell'impedire il rimedio contro un possibile abuso di cotesta autorità. L'abuso non è la regola; e come non tutte le cause decise in primo grado sono portate in appello, così non tutte le concessioni d'acqua formano oggetto necessario di ricorso. Quindi il rimedio gerarchico non si oppone al fine della legge, ma lo perfeziona.

Attesochè venendo alle altre obiezioni si osserva che nè la istruttoria cui la legge prescrive ai Prefetti per la concessione di derivazione d'acqua e per la risoluzione delle opposizioni per parte degli interessati, nè il parere del Genio Civile potrebbero bastare per far ritenere *a priori* che l'istruttoria sia stata completa, e che il giudizio del Prefetto sia stato guidato da retti criteri di diritto e di fatto; e tanto basta per rendere opportuno il ricorso alla autorità superiore. Presupposta cotesta possibilità è innegabile essere più liberale la legge che all'art. 23 ammette il ricorso, che non sia la interpretazione dei ricorrenti che chiuderebbe la bocca ad ogni reclamo, autorizzando l'arbitrio.

Attesochè sia poi agevole osservare che per escludere il ricorso all'autorità superiore niuna importanza ha l'articolo 3 della legge, il quale non dispone di *ricorsi*, ma sibbene unicamente sottrae al Prefetto ogni facoltà di ac-

cordare esso la concessione nel caso di controversia fra interessati di più provincie e vuole che sia fatta esclusivamente dal Ministero dei Lavori Pubblici: lo che è nuova prova che l'autorità superiore non è rimasta mai spogliata della cognizione della materia di cui si tratta.

Attesochè anche meno valore abbia l'art. 6 del Regolamento 9 novembre 1885, perchè in esso si contempla un caso del tutto speciale, in cui era per lo meno opportuno per rimuovere dubbi, il dichiarare che in quel caso vi era luogo a ricorrere al Ministero, il caso cioè in cui il Prefetto, d'accordo col Genio Civile, avesse ritenuto senz'altro inammissibile la domanda; nel qual caso di fronte alla lettera della disposizione così concepita:

« *In questo ultimo caso, ove il Prefetto concorre nel voto del Genio Civile la domanda sarà senz' altro respinta* » poteva ragionevolmente dubitarsi se fosse ammissibile un ulteriore rimedio qualunque contro un provvedimento che negava ingresso alla domanda e che poteva ritenersi rimesso eccezionalmente alla competenza del Prefetto. Ma altro è il caso della inammissibilità previsto dall' articolo 6, altro è quello di una pronunzia in merito affermativa o negativa del Prefetto la quale evidentemente non poteva essere regolata che dai principi generali e dal tassativo disposto dell'art. 23 della legge in esame.

Attesochè quale corollario delle osservazioni fin qui fatte, la Sezione ritiene doversi dichiarare allo stato degli atti irricevibile il ricorso dei signori rappresentanti gli opificii in disputa, i quali avendo errato in buona fede circa l'autorità competente, potranno sperimentare le proprie ragioni avanti quella unica competente.

Atteso, quanto alle spese, che nulla decidendosi in merito, e trattandosi di questione assai grave, la Sezione stima doverle compensare.

Per questi motivi dichiara il ricorso stesso irricevibile allo stato degli atti.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 dicembre 1893, n. 376).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Gonetti e Tamagnoni (avv. Cogo e Caccia) —
Congregazione di Carità di Villanuova d'Asti (avv. Galante)
e Prefetto di Alessandria.

Irricettibilità di ricorso — Decreto prefettizio — Provvedimento definitivo — Apertura di nuova farmacia — Legge di sanità pubblica — Attribuzioni del Ministero — Delegazione ai Prefetti.

Infondata è la eccezione d'irricettibilità del ricorso consistente nello affermare che il decreto del prefetto che autorizza una farmacia, non sia provvedimento definitivo, perchè ai termini della legge 22 decembre 1888 per la sanità pubblica, il prefetto esplica le attribuzioni affidategli alla dipendenza del Ministero dell'Interno, sicchè a questo si può gerarchicamente ricorrere contro i decreti di quello.

Quando il Prefetto autorizza l'apertura di una farmacia, spende una facoltà che gli compete non in forza della citata legge ma in virtù del Regio Decreto 14 gennaio 1877, che modificò fra gli altri l'art. 111 del Regolamento 6 settembre 1874 per la esecuzione della legge sanitaria 20 marzo 1865.

Essendosi il Ministero interamente spogliato della facoltà di autorizzare l'apertura di nuova farmacia ed essendo stato di quella facoltà investito il Prefetto, spetta a questo il provvedere definitivamente in luogo e vece del Ministro.

Attesochè evidentemente infondata debba ritenersi la eccezione di irricevibilità del ricorso contenuto nella memoria della resistente Congregazione di Carità e consistente nell'affermazione che l'impugnato decreto del Prefetto di Alessandria non sia un provvedimento definitivo, sostanzialmente perchè ai termini della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, per la tutela della sanità pubblica, il Prefetto esplica le attribuzioni affidategli alla dipendenza del Ministero dell'Interno, sicchè a questo si può gerarchicamente ricorrere contro i decreti prefettizii.

Ora, prescindendo affatto dallo esaminare intrinsecamente questa ragione, alla quale è affidata la eccezione di irricevibilità, basterà osservare che essa, nel caso attuale,

non è pertinente, ed invano perciò è stata adottata, perchè il Prefetto ha autorizzata l'apertura di una nuova farmacia, spendendo una facoltà che gli compete non in forza della citata legge (la quale, inauguranho in via di regola con l'art. 26 il libero esercizio della industria farmaceutica, non avrebbe potuto convenientemente occuparsi della autorizzazione ad aprire nuove farmacie), ma in virtù del Regio Decreto 14 gennaio 1877, n. 3634, che modificò, fra gli altri, l'articolo 111 del regolamento 6 settemere 1874, n. 2120, per la esecuzione della legge sanitaria 20 marzo 1865. Questo articolo era prima concepito così: « Per lo stabilimento di nuove farmacie si procederà a norma delle leggi e dei regolamenti sanitari attualmente in vigore nelle diverse Provincie del Regno, i quali, conformemente all'articolo 30 della legge, in ciò che concerne l'esercizio del commercio e della industria delle farmacie, non sono abrogati. L'istanza per lo stabilimento di una nuova farmacia dovrà essere diretta al Prefetto, il quale, sentito il Parere del Consiglio Provinciale di Sanità, ne fa la proposta al Governo ».

Spettava poi al Governo, e, per esso, al Ministero dell'Interno, il rilasciare l'analogo Decreto di autorizzazione; e questa condizione di cose fu conservata sino a quando il ricordato R. Decreto del gennaio 1877, affermando « la convenienza di modificare il regolamento del 1874 nel senso di conferire ai Prefetti alcune facoltà ed attribuzioni ora riservate al Ministero dell'Interno, » formulò in questi termini l'articolo 111: « Per lo stabilimento di nuove farmacie, come per lo esercizio di farmacie rimaste vacanti, si procederà a norma delle leggi e dei regolamenti sanitari attualmente in vigore nelle diverse Provincie del Regno; i quali, conformemente all'articolo 30 della legge in ciò che concerne l'esercizio del commercio e dell'industria delle farmacie, non sono abrogati. La istanza per lo stabilimento di una nuova farmacia o per l'esercizio di quelle rimaste vacanti, dovrà essere diretta al Prefetto, il quale provvede, sentito il Consiglio Provinciale di Sanità, e rilascia l'atto di autorizzazione, ecc. » Non è dunque discutibile che, essendosi completamente spogliato il Ministero della facoltà di autorizzare l'apertura di nuove farmacie, ed essendo stato di essa facoltà investito incondizionatamente il Prefetto, spetta a questo il provvedere definitivamente in luogo e

vece del Ministero, al quale perciò non s'intende come potrebbesi legittimamente ricorrere in via gerarchica contro il decreto prefettizio. Infatti non sono pochi i casi, nei quali questa Sezione non ha esitato ad esaminare in merito, ritenendoli implicitamente ammessibili, ricorsi diretti ad impugnare direttamente innanzi ad essa Decreti emanati da Prefetti in materia di apertura di nuove farmacie.

Omissis.

SEZIONE IV.

(Decisione 26 ottobre 1893, n. 302.)

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Arciconfraternita dei Bianchi del Santissimo Rosario di S. Tommaso d'Aquino in Napoli (avv. Degni e De Georgio) — G. P. A. e Intendenza di Finanza d'ivi e Ministero del Tesoro (avv. erar. Avet).

Legge di pubblica sicurezza — Rimborso allo Stato — Enti chiamati al rimborso — Ordine della chiamata.

Dagli art. 81 e 82 della vigente legge di pubblica sicurezza, e dagli art. 16 e seguenti del Decreto 19 novembre 1889 risulta che a sostenere le spese in rimborso allo Stato, pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro son chiamati in primo luogo i ricoveri di mendicità, quindi gli altri enti indicati nella legge (1).

Il Decreto predetto, sciogliendo la riserva fatta coll'art. 82 della legge, stabilisce più particolarmente le norme secondo cui tali enti debbono contribuire e rispettivamente sostituirsi nell'obbligo summenzionato (2).

Attesochè l'Arciconfraternita ricorrente impugna il decreto 20 giugno 1892 dell'Intendente di finanza di Napoli e la decisione di quella G. P. A. del 10 gennaio 1893 con cui si confermava il decreto anzidetto deducendo in via principale che furono violate le disposizioni di legge che regolano la competenza passiva delle spese pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro.

(1-2) Su tale questione la IV Sezione ha pronunziato le seguenti altre decisioni, cioè quella sotto il *n. 247 del 18 luglio 1893,* sul ricorso dell'*Arciconfraternita della Natività di Maria* di Napoli, riportata a *pag. 278;* l'altra sotto il *n. 292 del 14 ottobre 1893* sul ricorso dell'*Arciconfraternita di S. Anna dei Lombardi,* ricordata in *nota a pag. 506;* altra sotto il *n. 301 del 26 ottobre 1893,* sul ricorso dell'*Arciconfraternita dei Nobili Bianchi di Santa Maria del Rimedio;* che per l'identità della risoluzione abbiamo ravvisato superfluo riportare; altra sotto il

Attesochè dal combinato disposto degli articoli 81 e 82 della vigente legge di pubblica sicurezza e degli articoli 16 e seguenti del decreto legislativo 19 novembre 1889, n. 6535, si ricava che a sostenere le spese di cui si tratta in rimborso allo Stato per le somme da esso anticipate sono chiamati in primo luogo i ricoveri di mendicità e gl'istituti equivalenti. Ove le rendite e gli avanzi di bilancio di questi enti non bastino, debbono provvedere, come dispone l'art. 16 del citato decreto, gli enti indicati nella legge in proporzione dei loro averi.

Attesochè l'art. 81 della legge indica come obbligate a concorrere proporzionalmente le Congregazioni di carità, le Opere pie elemosiniere, le altre Opere pie e le Confraternite, ma il decreto, sciogliendo la riserva fatta coll'articolo 82 della legge, stabilisce più particolarmente le norme

---

n. 351 del 1° dicembre 1893, sul ricorso dell'*Arciconfraternita di Sant'Anna dei Lombardi e di S. Carlo Borromeo in Napoli,* riportata a *pagina 505,* dove in nota vennero altresì riassunte le considerazioni della stessa.

In tutte codeste decisioni si è sempre discusso del modo da seguirsi dall'Amministrazione dello Stato nel chiedere il rimborso delle spese pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro, verso le amministrazioni degli enti locali cui incombe quell'onere e rispettive proporzioni.

Senonchè, mentre all'art. 31 della legge sulla P. S. abbiam trovato al riguardo una dizione: invece nel Regio Decreto 19 novembre 1889 dopo d'essersi nell'art. 16 ripetuto la stessa disposizione che è nell'articolo 81 della legge, nel successivo art. 17 dello stesso Decreto soggiungesi:

« Se le rendite di alcuno di tali enti destinate genericamente a sussidi in denaro, vitto ed alloggio in favore dei poveri del Comune di origine del mendico, siano sufficienti a provvedere al rimborso, totale o parziale della spesa di mantenimento del mendico suddetto nel ricovero di mendicità od istituto equivalente, quando questo non possa in tutto od in parte sostenerla, *gli altri enti rimarranno esonerati dall'obbligo di cui all'art. 81 della legge* ».

Dal che par chiaro che mentre nella legge si ha una disposizione molto generica, pel surriportato art. 17 del Decreto-Regolamento sembra che si debba osservare l'ordine ivi stabilito; in guisa che se a ciò bastano le rendite dei primi chiamati, gli altri enti ivi contemplati sono esonerati dall'obbligo del contributo e conseguente rimborso.

Quest'ordine è pure seguito dal Ministro del Tesoro allorchè con nota 24 aprile 1893 ordinò all'Intendenza di Finanza di Napoli riformarsi la liquidazione di tali spese, tenendosi conto nel nuovo riparto in *primo luogo* delle spese disponibili dei ricoveri di mendicità ed istituti equivalenti, più di quelle delle Confraternite.

La quale *Nota del Ministro del Tesoro* è stata riportata in sunto a pag. 278 (*in nota*).

Sarebbe perciò nostro desiderio, a fine di eliminare ogni incertezza negli uffici esecutivi e quindi reclami da parte dei rappresentanti gli enti, che tale ordine fosse maggiormente precisato.

secondo cui tali enti debbono contribuire e rispettivamente sostituirsi nell'obbligo summenzionato. Infatti gli articoli 17 e 18 del decreto introducono una triplice distinzione tra gli enti, o meglio tra le rendite degli enti dalla legge indicati, e cioè rendite destinate genericamente a sussidi in denaro, vitto ed alloggio, rendite destinate a scopo di speciale beneficenza o a spese obbligatorie per le tavole di fondazione e rendite di qualunque altro genere, come quelle non aventi destinazione determinata. In base a questa distinzione poi i detti articoli dichiarano esenti in ogni caso dal contributo le rendite della seconda categoria e vi assoggettano le rendite destinate a beneficenza generica a preferenza di quelle non aventi destinazione determinata, essendo razionale di far gravare il contributo sulle rendite dagli stessi statuti o atti di fondazione devolute a soccorrere genericamente i poveri prima che su quelle di cui si volle la scelta dell'impiego rimessa alla discrezione degli amministratori.

Attesochè, ciò posto, quando non bastino i mezzi dei ricoveri di mendicità ed istituti equivalenti, debbono contribuire proporzionalmente gli enti indicati nella legge, ma in via principale colle loro rendite destinate a beneficenza generica, e solo quando queste siano insufficienti con le altre rendite, escluse sempre quelle che servono a forme speciali di beneficenza o a spese obbligatorie per le tavole di fondazione.

Attesochè, se l'Intendente di finanza di Napoli avesse tenute presenti queste norme di legge, non bastando i mezzi dei ricoveri ed istituti equivalenti, egli avrebbe chiamati a concorrere tutti gli enti dalla legge indicati in proporzione delle loro rendite destinate a beneficenza generica, salvo, in caso d'insufficienza, a rivalersi anche sulle rendite di altro genere, non espressamente esenti per legge dal contributo. In quella vece, secondo l'affermazione della ricorrente, non contradetta dall'avvocatura generale erariale, l'Intendente non comprese nel riparto nè la Congregazione di carità, nè le Opere pie laicali di Napoli, aggravando così illegittimamente le Confraternite.

E non varrebbe opporre che, secondo l'art. 19 del decreto legislativo, « le rendite delle Confraternite saranno intieramente affette al fine di che nell'art. 81 della legge, » poichè il detto articolo aggiunge: « salvo le disposizioni degli articoli precedenti e salvo le detrazioni enumerate nell'articolo

seguente »; di guisa che non si può al disposto dell'art. 19 attribuire se non il significato che la quota proporzionale dovuta dalle Confraternite deve imporsi sulla intera rendita netta, detratte solo le spese dalla legge tassativamente indicate, e che, in caso di bisogno, tale quota può assorbire anche tutta la rendita medesima, salve sempre le eccezioni stabilite dall'art. 18.

Attesochè appare fondato anche il mezzo con cui la Arciconfraternita ricorrente deduce la violazione dell'art. 25 del decreto legislativo 19 novembre 1889 per avere l'Intendente di finanza comunicata all'Arciconfraternita stessa solo quella parte della sua deliberazione che la riguardava e non la deliberazione completa, la quale, secondo il citato articolo, deve dichiarare « quali sono gli enti a cui fa carico il rimborso » e « la quota che grava ciascuno degli enti stessi. » Infatti, se all'articolo in parola non si desse l'interpretazione che l'Intendente ha obbligo di comunicare a ciascun ente la deliberazione intera, perchè ogni ente interessato sappia quali quote furono messe a carico degli altri, si priverebbero gli enti della possibilità d'impugnare efficacemente il decreto di riparto, rendendosi per tal modo illusoria la garanzia del reclamo loro accordato coll'articolo 26.

Attesochè, a prescindere dall'esame degli altri mezzi di annullamento proposti, bastano le premesse considerazioni a mostrare come la deliberazione impugnata dell'Intendente di finanza e la decisione di conferma della G. P. A. abbiano violate e falsamente applicate le prescrizioni di legge sopra riferite.

Per questi motivi, la Sezione, accogliendo il ricorso, annulla la decisione della G. P. A. di Napoli del 10 gennaio 1893 e la deliberazione dell'Intendente di finanza in data 20 giugno 1892, dichiarando che devesi procedere a nuovo riparto delle quote dovute per il periodo di cui si tratta dagli enti obbligati allo Stato a titolo di rimborso della spesa da esso anticipata pel mantenimento degli inabili al lavoro in Napoli.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 ottobre 1893, n. 291).

Presidente ff. e Relatore SEMMOLA.

Negro (avv. Galimberti e Dalmari) — G. P. A. di Cuneo e Cantanepa (avv. Barbero).

Elezioni Comunali — Omonimi — Giudizio sulla sufficienza delle indicazioni contenute nelle schede.

Nei casi di omonimia, il giudizio, al quale sono chiamati i Seggi elettorali prima, i Consigli comunali, le Giunte provinciali amministrative ed il Consiglio di Stato poi, sulla sufficienza delle indicazioni contenute nelle schede, ad escludere qualunque dubbio sulla identità del candidato preferito dagli elettori, non può esser fatto, rettamente applicando il disposto degli articoli 81 e 74 della legge comunale, senza tener conto, nei giusti limiti, dell'ambiente elettorale, in un determinato luogo e tempo (1).

Attesochè l'alinea dell'art. 81 della legge comunale e provinciale stabilisca che « si hanno come non scritti i nomi che non portano sufficiente indicazione delle persone, alle quali è dato il voto. » Questa disposizione importa senza dubbio l'affermazione del principio generale che dalla scheda deve chiaramente risultare la persona, per la quale l'elettore ha inteso di votare; sicchè giustamente questa Sezione ha proclamato in molte decisioni, che non possono ritenersi valide quelle schede, le quali non contengano gli elementi necessarii per riconoscere con certezza la persona, a cui il voto deve essere attribuito. Però la legge, come già in altri casi è stato osservato, non determina in via di massima (nè forse in verità avrebbe potuto farlo) quali sono le indicazioni sufficienti, dalle quali l'elettore non debba prescindere per assicurare la validità della sua scheda; ma solamente dichiara col terzo alinea dell'art. 74 che « egli può aggiungere, oltre i nomi dei candidati, la paternità, la professione, il titolo onorifico o gentilizio, il grado accademico e la indicazione di uffici sostenuti » La conseguenza necessaria delle due ricordate disposizioni di legge è che il ritenere sufficiente o insufficiente l'indicazione contenuta nella scheda

(1) Giurisprudenza costante.

implica un giudizio di fatto fondato sull'apprezzamento complesso di tutte le svariatissime circostanze, le quali può quasi dirsi che costituiscano l'ambiente elettorale in un determinato luogo ed in un determinato tempo. Certamente i corpi chiamati dalla legge a constatare il risultato della votazione ovvero a pronunziare su di esso, cioè i seggi elettorali prima, ed i Consigli comunali, le Giunte amministrative ed il Consiglio di Stato poi, non possono e non debbono procedere a questo giudizio di fatto sulla sufficienza delle indicazioni con criterii gratuiti ed arbitrarii, i quali siano evidentemente contrarii ai fini della legge, appariscano ispirati da preconcetti e da preoccupazioni in favore o a danno di qualche candidato, e si riassumano in un abusivo esercizio di una legittima facoltà; ma sarebbe irragionevole pretendere, per evitare la possibilità di un abuso, che essi non esercitino la facoltà medesima e facciano violenza alla necessità delle cose. Appena occorre avvertire che se il giudizio sulla sufficienza della indicazione contenuta nella scheda potesse esser fatto senza tener conto, nei giusti limiti, dell'ambiente elettorale, e prescindendone affatto, si riuscirebbe non di rado ad uno scopo del tutto opposto a quello propostosi dal legislatore. La disposizione dell'art. 81 è data in vantaggio, non in danno della verità, deve servire ad accertare la riu scita di chi ha riportata la maggioranza dei voti, non a comprometterla, e non può essere perciò erroneamente intesa o dolosamente applicata come un mezzo legale di far sparire la realtà delle cose, cioè la designazione realmente avvenuta dell'eletto. Si può aggiungere che quando fosse così intesa ed applicata, rimarrebbe non di rado frustrata la volontà degli elettori proprio nei casi, in cui più merita di essere rispettata, essendo ovvio che tanto meno l'elettore si preoccupi di possibili dubbii e cerchi di eliminarli con tutte le indicazioni consentite dall'art. 74, quanto più ha coscienza delle qualità, che a suo avviso rendono degno del mandato il proprio candidato, del favore di cui lo circonda la pubblica opinione, e del presunto consenso di un numero più o meno grande di altri elettori nella stessa scelta. Queste considerazioni spiegano perfettamente perchè in altre decisioni questa stessa Sezione, senza punto sconfessare in tesi generale che dalla scheda debba risultare con certezza quale sia la persona designata, ha ritenuto che questa certezza potesse essere legittimamente acquistata,

nei casi di omonimia, quando un savio e retto apprezzamento di tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona escludesse assolutamente qualunque dubbio sulla identità del candidato preferito dagli elettori.

Attesochè nel caso attuale la Giunta provinciale amministrativa di Cuneo ha ritenuto, in conformità di quanto erasi precedentemente giudicato dal Consiglio comunale di Govone, che le 79 schede contenenti il nome di Cantamessa Giuseppe fu Giuseppe non fossero colpite dalla ricordata disposizione dell'art. 81, perchè sebbene nella lista elettorale fossero iscritti diversi Cantamessa Giuseppe fu Giuseppe, non poteva dubitarsi che gli elettori avessero inteso di votare per quello, che solo risiede nella frazione Canova, della cui elezione si trattava. Ha creduto escluso ogni dubbio da queste ragioni, che nessuno degli altri Cantamessa era insorto a reclamare per sè i 79 voti; che era naturale e fondata la presunzione di aver inteso gli elettori della frazione di votare per quello dei Cantamessa, il quale ad essa apparteneva; che questo era notoriamente il candidato della frazione, ed infine che questo stesso era stato senza opposizione alcuna proclamato Consigliere in seguito alle precedenti elezioni del 26 giugno 1892, le quali furono poi per vizii di forma annullate.

Certamente nessuna di queste ragioni isolatamente considerata può dirsi perentoria e decisiva, sicchè s'intende che ciascuna di esse abbia potuto essere argomento delle obbiezioni contenute nei varii motivi del ricorso. Ma è certo del pari che tutte insieme considerate complessivamente, riescono a giustificare abbastanza il giudizio, concordemente pronunziato dal Consiglio e dalla Giunta amministrativa, che effettivamente nel caso non poteva dirsi deficiente l'indicazione della persona risultante dalle 79 schede, e che queste in conseguenza non erano viziate di nullità. Questo giudizio è anche favorito dall'osservare che nel caso attuale nessuno dei 79 elettori della frazione Canova, i quali votarono per il Cantamessa sentì il bisogno di aggiungere altre indicazioni, perchè non è contestato che tutti lo designarono con le parole *Cantamessa Giuseppe fu Giuseppe.* Bisogna dunque ritenere che la condizione delle cose era obbiettivamente tale, da escludere la possibilità di qualsiasi confusione di persone e da accennare distintamente a quello dei Cantamessa, pel quale gli elettori intendevano di vo-

tare; sicchè la Giunta amministrativa non ha arbitrariamente creato quella condizione di cose per poi invocarla, ma solamente l'ha riconosciuta e sulla base di essa ha espresso il suo ragionato apprezzamento sulla sufficienza delle indicazioni ed il suo giudizio sulla validità delle 79 schede.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 15 dicembre 1893, n. 363).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Orvieto (avv. Pasini) — Ministero dell'Interno, Ministero del Tesoro (avv. erariale), G. P. A. e Intendenza di finanza di Perugia.

Comuni — **Obbligo di rimborso allo Stato — Spese di mantenimento degli inabili al lavoro — Residui passivi — Trasporto da uno ad altro esercizio — Gestione comunale.**

Non è conforme alla sana interpretazione dell'art. 81 della legge 30 giugno 1889 n. 6144 sulla Pubblica Sicurezza l'ammettere che l'obbligazione di rimborso allo Stato della spesa di mantenimento degli inabili, enunciata per i Comuni dal detto articolo in modo generico, nel caso di mancanza o di insufficienza di redditi di altri stabilimenti pii, possa mantenersi in partita di debito certo e, quale residuo passivo, trasportarsi da un esercizio ad un altro successivo solo perchè nell'esercizio antecedentemente chiuso e che sarebbe quello sul quale il debito sarebbe venuto correlativamente a gravare, non si ebbero redditi disponibili coi quali potervi far fronte.

L'art. 81 della detta legge subordinando l'obbligazione di rimborso per i Comuni di origine degli inabili al fatto che possono provvedervi senza imporre nuovi e maggiori tributi ha per presupposto, che il bilancio comunale per riguardo alla gestione ordinaria, si mantenga nelle sue condizioni di diritto, osservate tutte le prescrizioni relative all'azienda dei Comuni, e sul risultato dell'esercizio definitivo, assodato anno per anno, impone la spesa di contributo sempre che questa non costringa il Comune a nuovi e maggiori aggravi per i contribuenti.

Il concetto che quando un esercizio è appena incominciato, l'onere di contributo debba sempre trovare il suo posto

nel bilancio, in molti casi potendo condurre ad una specie di perturbazione della gestione comunale, ciò certamente non fu nell'intendimento del legislatore (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 22 dicembre 1893, n. 365).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Fassari (avv. Garofalo e Cimbali) — G. P. A. di Catania e Comune di Catania (avv. Lomonaco e Fassari).

Impiegati comunali e provinciali — Destituzioni e licenziamenti anteriori al 1° luglio 1891 — Se ammessibile il ricorso alla G. P. A. — Costituzionalità del regolamento di procedura 4 giugno 1891.

I provvedimenti coi quali gl'impiegati comunali e provinciali siano stati destituiti, dispensati, od in qualsiasi altra forma rimossi dal servizio, non possono formare oggetto di ricorso alla G. P. A., se anteriori al 1° luglio 1891, col quale giorno entrò in vigore la legge 1° maggo 1890 sull'ordinamento della giustizia ammi-

---

(1) Con l'altra decisione *7 dicembre 1893 n. 356, estensore* PERLA, *Comune di Gambatesa e G. P. A. di Campobasso*, la Sezione ha considerato:

« Attesochè per l'articolo 81 della legge di pubblica sicurezza il rimborso della spesa di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro è addebitato ai Comuni di origine quando manchino o non siano in grado di sostenere gli altri quivi designati, salvo che i Comuni anzidetti non possano provvedervi senza imporvi nuovi e maggiori tributi, nel qual caso la spesa resta a carico dello Stato. Ora se tale obbligo sussidiario dei Comuni è concepito non in via assoluta, ma in modo affatto relativo alla possibilità di sodisfarlo senza imporre nuovi e più gravosi carichi ai contribuenti, è agevole argomentare che tale condizione negativa si converte nel criterio positivo di esaminare per ciascun anno se dopo l'adempimento degli altri pubblici servizî esistano altre entrate per far fronte a tale onere. Mentre infatti l'eventualità e la previsione di maggiori entrate negli esercizî venturi non potrebbe escludere la necessità attuale di ricorrere a balzelli nuovi o all'inasprimento di quelli esistenti per sostenere la spesa o almeno non varrebbe a togliere la necessità di contrarre debiti che si risolverebbero in sottrazione di mezzi dovuti in via principale ad altri servizi e in esigenze di nuove imposte, deve ritenersi che in conformità delle norme generali di amministrazione e per le stesse disposizioni del decreto legislativo del 19 novembre 1889. che provvede alla rifusione di siffatte spese di mantenimento mercè annesse liquidazioni, l'obbligo del rimborso non possa che periodicamente circoscriversi alla spesa anticipata anno per anno dal Tesoro e la capacità di soddisfarlo non possa determinarsi che subordinatamente alle condizioni dei rispettivi esercizî finanziarî dei Comuni, perchè il rinviare ad esercizî futuri il debito annuale relativo ad un determinato bilancio di cui non sia eseguibile il pagamento per deficienza di mezzi nei limiti

nistrativa, che tale rimedio, per impugnare i provvedimenti emanati posteriormente, accordò agli impiegati medesimi.

Il regolamento di procedura del 4 giugno 1891 ha piena efficacia legislativa.

Attesochè il ricorrente sostanzialmente sostiene che non ostante la chiara ed esplicita disposizione dell'art. 63 del Regolamento di Procedura 4 giugno 1891, si possa ricorrere alla G. P. A. contro provvedimenti anteriori al giorno in cui la legge 1 maggio 1890 entrò in vigore quando si provi che i provvedimenti medesimi non furono notificati agli interessati;

Ora, a prescindere dal fatto che dagli atti risulta che al ricorrente fu partecipata la sospensione dall'ufficio di custode del cimitero con lettera del 5 giugno 1889, che gli fu anche comúnicata la deliberazione di destituzione con altra lettera del 31 agosto 1889, e che perciò avrebbe potuto a tempo debito ricorrere a chi di ragione; a prescindere che con la domanda del 15 maggio 1891 e 16 gennaio 1892 il ricorrente mostrò chiaramente di acquietarsi alla deliberazione di destituzione sottraendosi per fatto proprio ad ogni possibilità di impugnativa; a prescindere da tutto ciò, la semplice lettura del citato art. 63 basta a provare quanto sieno infondate le censure da lui mosse alla G. P. A. di Catania.

L'art. 63 prescrive: « Non è ammesso ricorso alla G. P. A. contro gli atti e provvedimenti dell'autorità amministrativa devoluti alla sua giurisdizione dalla legge 1 maggio 1890, i quali sieno anteriori al giorno in cui la legge stessa sarà entrata in vigore. Questa disposizione non si applica agli atti e provvedimenti contro i quali sia stato

---

del bilancio stesso importerebbe rendere illimitatamente e assolutamente rimborsabile a favore del Tesoro una spesa, che invece per virtù del citato art. 81 della legge di pubblica sicurezza deve definitivamente ricadere a carico dello Stato ove la somma annualmente liquidata, a tenore del mentovato Decreto legislativo, non possa essere sostenuta dai Comuni con le loro entrate disponibili. »

E con altra decisione *17 agosto 1893, n. 266, Comune di Vò e G. P. A. di Padova* ritenne che nel decidere la controversia sulle spese in parola, uniformemente alla giurisprudenza del Consiglio di Stato in sede consultiva, non si deve unicamente affermare ma dimostrare con documenti l'urgenza del soccorso e dell'assistenza.

da altre leggi ammesso ricorso in sede giurisdizionale alla G. P. A. »

La legge comunale e provinciale del 1865 e quella tuttora vigente del 1889 non parlano di ricorsi degli impiegati e salariati comunali e provinciali contro le deliberazioni di licenziamento, ma per non privare questi impiegati di qualsiasi garanzia tanto giudiziaria quanto amministrativa fu per costante giurisprudenza ritenuto che essi potessero reclamare al Prefetto avverso le deliberazioni con le quali venivano licenziati fuori termine ed in corso di contratto.

Con l'art. 1 n. 12 della legge 1 maggio 1890 la G. P. A. fu per la prima volta investita di giurisdizione per decidere, pronunziando anche in merito, sui ricorsi degli impiegati comunali e provinciali destituiti, dispensati dal servizio, o in qualsiasi altra forma licenziati.

Quella legge entrò in vigore il 1° luglio 1891, il Fassari fu destituito il 31 agosto 1889, dunque la G. P. A. di Catania ben fece a dichiararsi incompetente a decidere del ricorso Fassari, perchè altrimenti avrebbe violato apertamente la disposizione dell'art. 63 del regolamento di procedura e avrebbe altresì attribuito a sè stessa una giurisdizione che prima non aveva e che le fu devoluta dalla legge 1° maggio 1890, entrata in vigore il 1° luglio 1891.

Se nella fattispecie si trattasse di un provvedimento contro del quale al momento in cui entrò in vigore la legge sulla Giustizia amministrativa pendeva un ricorso in sede giurisdizionale alla G. P. A., a ragione si sosterrebbe ora che la legge 1° maggio 1890, essendo una legge di procedura, dovea applicarsi allo stesso ricorso.

Ma qui invece si tratta di un provvedimento del 1889 contro del quale non era da altre leggi ammesso il ricorso alla G. P. A., quindi anche quando la G. P. si fosse convinta che la deliberazione di destituzione non fu notificata, come pretende il ricorrente, la sua decisione non poteva essere diversa.

Nè apparisce fondato l'altro rimprovero che il ricorrente muove alla G. P. di avere, cioè, sconfessata la propria giurisdizione, non esaminando la costituzionalità dell'art. 63 del Regolamento di procedura, perchè quel regolamento fu promulgato in seguito al disposto dell'art. 22 della legge 1° maggio 1890, così concepito:

« Con Regi Decreti a proposta del ministro dell'interno, sentito il Consiglio di Stato, saranno determinate le norme del procedimento da seguirsi davanti la G. P. A. in quanto non siasi provveduto con la presente legge *e a quant'altro possa occorrere* per la esecuzione della legge medesima. »

Trattandosi quindi di un regolamento di procedura promulgato in virtù di delegazione di poteri fatta col citato art. 22 la G. P. di Catania non poteva metterne in discussione la efficacia legislativa.

Attesochè da quanto finora si è detto, risultando incensurabile la decisione con la quale la G. P. A. di Catania dichiarava la sua incompetenza, non è il caso di scendere allo esame del merito della impugnata deliberazione di destituzione.

Per questi motivi la Sezione respinge il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 novembre 1893, n. 312).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Cagliari (avv. Del Medico) — G. P. A. di Cagliari ed altri.

Eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa — Sospensione di ogni decisione — Rinvio degli atti alla Corte di Cassazione di Roma.

Sollevata dalle parti o d'ufficio la incompetenza della autorità amministrativa, la Giunta sospenderà ogni ulteriore decisione, e rinvierà gli atti alla Corte di Casssazione per decidere sulla competenza: art. 1 legge 1 maggio 1890.

Nè una stregua diversa può usare questa Sezione nel decidere ora sulla identica posizione di diritto e di fatto, tenuto però calcolo delle disposizioni degli articoli 41 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, e 19 ultimo comma, della legge sulla giustizia amministrativa. E quindi annullando l'impugnata decisione della G. P. A. e facendo quello che la Giunta stessa far doveva, dichiara doversi rinviare gli atti alla Corte di cassazione perchè decida sulla competenza (1).

---

(1) La IV Sezione ordinò pure il rinvio degli atti alla Cassazione di Roma con le seguenti altre decisioni:
16 giugno 1893 n. 209, *Bascvi e Prefetto di Roma.*

SEZIONE IV.

(Decisione 30 settembre 1893, n. 287).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Spinelli (avv. Pascale) — Prefetto di Mantova
e R. Decreto 14 agosto 1892.

Segretario comunale — Nomina — Condanna — Riabilitazione.

Il condannato per uno dei reati contemplati nell'art. 30 della legge comunale e provinciale non può essere nominato all'ufficio di segretario comunale, non ostante che sia stato riabilitato (1).

Attesochè la questione sollevata dal ricorrente fu già normalmente risoluta dal Consiglio di Stato nell'adunanza a Sezioni unite con parere del 9 luglio 1892 sul ricorso Carminati. Confermando la giurisprudenza adottata dalla Sezione dell'interno fu in quel Parere considerato, in sostanza, come l'articolo 32 del citato regolamento 10 febbraio 1889 richieda, per esser nominato segretario comunale, la prova di non essere stati mai condannati per reati contemplati dall'art. 30 della legge. Ora la riabilitazione potrà certo cancellare gli effetti della condanna, ma non distruggere il fatto stesso della condanna e impedire perciò la prova richiesta dal regolamento. Fu pure considerato, come il riferimento del citato art. 32 del regolamento all'art. 30 della legge comunale non serve a dedurne una conclusione favorevole al ricorrente; perchè se nella lett. *F* dell'art. 30 della legge è detto che le incapacità elettorali derivanti dai reati ivi enunciati cessano con la riabilitazione, questo inciso non è richiamato dall'art. 32 del regolamento, il quale

---

23 marzo 1893 n. 115, *Ospedale civile di Treviglio e G. P. A. di Bergamo.*
7 gennaio 1893 n. 2, *Emiliani e Prefetto di Ascoli Piceno.*
12 gennaio 1893 n. 15, *Grisconi e Ministero di grazia e giustizia.*
26 gennaio 1893 n. 35, *Comune di Barge e Municipio di Cuneo.*
3 febbraio 1893 n. 48, *Comune di Palermo e Ministero delle finanze.*
8 agosto 1893 n. 256, *Queirolo e Ministero dei lavori pubblici.*
19 aprile 1893 n. 153, *Comune di Porto Maurizio e G. P. A. di Porto Maurizio.*
3 novembre 1893 n. 308, *Villetti e Ministero delle finanze.*

(1) Questa questione formerà oggetto di apposito articolo di uno dei nostri collaboratori nella Parte IV (Monografie) nel venturo anno.

si riferisce all'altro unicamente per quanto riguarda l'enunciazione dei reati.

Attesochè il motivo più serio del ricorso, e che merita innanzi tutto di essere preso in considerazione, è quello desunto dall'art. 100 del Codice Penale, per cui la interdizione perpetua dai pubblici uffici ed ogni altra incapacità perpetua derivante da una condanna cessano per effetto della riabilitazione, salvochè la legge non disponga altrimenti. Imperocchè, si dice dal ricorrente, che un articolo di regolamento decretato dal Governo, non poteva fare eccezione alla legge.

Che per altro giova osservare, come l'art. 32 del regolamento per l'esecuzione della legge comunale, venne decretato in virtù di delegazione esplicita fatta al Governo con l'art. 111, n. 2, della legge comunale stessa, in quanto conferì al Governo i poteri necessari per stabilire con Decreto Reale le condizioni necessarie per essere nominati segretari comunali. La disposizione regolamentare ha dunque in *subiecta materia* l'efficacia della legge, e costituisce una di quelle eccezioni, che sono state riservate dall'articolo 100 del Codice penale.

Che d'altronde non è neanche inopportuno l'aggiungere come il regolamento comunale, il quale del resto non faceva che ripetere una disposizione già contenuta nell'art. 18 dell'antico regolamento del dì 8 giugno 1865, era già in esecuzione al 1° gennaio 1890 allorchè entrò in vigore il Codice Penale: laonde la disposizione dell'art. 100 di questo, come legge generale, posteriore, accompagnato da esplicito riserbo delle eccezioni già stabilite da altra legge, non poteva abrogare una disposizione speciale anteriore, che aveva efficacia di legge.

Attesochè per le stesse ragioni riesce vano l'invocare l'art. 24 dello Statuto fondamentale del Regno: perchè è troppo evidente che, mentre abilita generalmente tutti i regnicoli alle pubbliche cariche, fa salvo per altro le eccezioni determinate dalla legge.

Attesochè pertanto il ricorso manca di buoni fondamenti e deve essere respinto.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 dicembre 1893, n. 372).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA *Ref.*

Provincia di Roma (avv. Bonderli) — Ministero dell'interno, Provincia di Como (avv. Gatti) e Provincia di Cremona (avv. Sacchi).

Mantenimento di mentecatti poveri — Competenza passiva delle spese — Domicilio di soccorso e domicilio civile — Provincie — Ricorso — Legge e regolamento sulle istituzioni pubbliche di beneficenza — Dimora ultra quinquennale in un dato luogo — Rimborso agl'istituti — Assistenza pubblica.

La competenza passiva delle spese pel mantenimento dei mentecatti poveri dev'esser determinata non dal domicilio civile ma dal domicilio di soccorso, quando trattasi di degenza verificatasi dopo l'attuazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, non potendo che necessariamente cadere sotto le sue disposizioni anche i rapporti del mantenimento dei mentecati poveri posto a carico delle provincie dall'art. 203 della legge comunale e provinciale.

Il ricovero e il mantenimento dei mentecatti poveri, pure interessando la pubblica sicurezza, conserva sempre il carattere di un'opera di beneficenza, e va quindi compreso nel concetto generico dell'art. 75 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Rispetto al mantenimento dei mentecatti poveri le provincie intanto sono tenute a rimborsare gl'istituti che direttamente provvidero al sopradetto pubblico servizio, in quanto non spetta che appunto ad esse la competenza passiva delle spese da quegl'istituti anticipata per siffatta causa.

Secondo l'art. 142 del regolamento sulle istituzioni pubbliche di beneficenza per calcolare il termine necessario ad acquistare il domicilio di soccorso si tien conto del tempo trascorso prima dell'attuazione della nuova legge, però un tal computo è ammessibile quando il periodo di dimora ultra quinquennale sia in parte continuato sotto la nuova legge, non quando la dimora stessa in un dato luogo sia cessata prima che quella fosse entrata in vigore.

Attesochè mal sostiene la ricorrente Provincia di Roma che la competenza passiva della controversa spesa debba

essere determinata dalle regole sul domicilio civile, anzichè da quelle sul domicilio di soccorso contenute nella legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza del 17 luglio 1890, giacchè trattandosi di degenza verificatasi dopo l'attuazione della citata legge, non possono, giusta l'ormai assodata giurisprudenza di questa Sezione, che necessariamente cadere sotto l'impero di quelle sue disposizioni anche i rapporti del mantenimento dei mentecatti poveri posti a carico delle Provincie dall'art. 203 della legge com. e prov., mentre anteriormente all'applicazione di siffatte speciali norme l'appartenenza di un tale carico non dipendeva punto dal domicilio civile, ma dal fatto della semplice residenza, come quello che in mancanza di speciali disposizioni era l'unico criterio per determinare quale Provincia avesse maggiore interesse a custodire i mentecatti medesimi a fin di prevenirne i pericoli per la sicurezza comune. Basta infatti appena accennare che la ricordata legge sulle istituzioni di beneficenza, in seguito ad alcune disposizioni intese a stabilire il rapporto locale di appartenenza dei poveri verso i Comuni, con l'art. 75 espressamente dichiara che tali norme si applicano in tutti i casi, nei quali non solo i Comuni e gli altri enti locali, ma anche le Provincie abbiano l'obbligo di rimborsare spese di soccorso, di assistenza o di spedalità. E poichè il ricovero e il mantenimento dei mentecatti poveri, pur interessando la tutela della pubblica sicurezza, conserva sempre il carattere di un'opera di beneficenza e non può quindi che andar necessariamente compreso nel generico concetto dell'assistenza pubblica, di cui nel citato art. 75, è evidente che le regole sul domicilio di soccorso stabilite dalla detta legge siano pienamente applicabili alla competenza passiva della spesa, di cui è controversia. Nè giova alla tesi della Provincia ricorrente l'obbiettare che l'art. 75 parli solo delle Provincie in quanto siano tenute al rimborso verso gl'istituti ospitalieri che anticiparono la spesa, non in quanto siano obbligate in definitivo a sostenere la spesa stessa. Una tale distinzione infatti si rivela arbitraria e priva di qualsiasi fondamento, sol che si consideri che da niuna particolare disposizione risulta che le Provincie in materia di beneficenza sieno tenute a siffatta intermedia funzione di rimborsare da un lato gl'istituti ospitalieri e di riscuotere dall'altro in via di rivalsa la spesa da altri enti, cui questa faccia carico, essendo invece in-

contestabile che rispetto al mantenimento dei mentecatti poveri le Provincie intanto sono tenute a rimborsare gl'istituti che direttamente provvidero a quel pubblico servizio, in quanto non spetta che appunto ad esse la competenza passiva della spesa da quegl'istituti anticipata per siffatta causa. Non potendo pertanto il caso in esame essere regolato che unicamente dal criterio del domicilio di soccorso ed essendo affatto priva d'interesse per la controversia ogni ricerca sul domicilio civile, invano la Provincia di Roma si sforza di dimostrare che il Cappelli quando venne accolto nel Manicomio di Como avesse il suo domicilio civile in un Comune della Provincia di Cremona per trarne un motivo di nullità contro l'impugnato decreto, come inutilmente insiste nel chiedere in base a tale presupposto che la Sezione pronunciando in merito dichiari che debba far carico all'anzidetta Provincia di Cremona la spesa di cui si tratta;

Attesochè però la Sezione ritiene, che sebbene sia inattendibile il criterio da cui muove la Provincia di Roma nel censurare l'impugnato decreto e sebbene non possa contestarsi che la controversia debba essere decisa con le norme del domicilio di soccorso, pure è giusto il riconoscere che di tali norme nell'impugnato provvedimento non venne fatta regolare ed esatta applicazione alle circostanze del caso. Occorre infatti aver presente che il Cappelli, pur avendo tenuta fin dal 1876 la sua dimora in Roma e pur essendo risieduto per oltre un quinquennio (dall'ottobre 1883 all'ottobre 1889) in un Comune della Provincia Romana, cioè in Velletri, prima ancora dell'attuazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza abbandonò tale residenza recandosi ad assumere l'ufficio di professore nel Ginnasio di Casalmaggiore, Provincia di Cremona. Ciò posto, è agevole il rilevare che la dimora ultraquinquennale tenuta dal Cappelli in Comuni della Provincia di Roma non vale a far ritenere che sia quivi stabilito o quivi sia continuato e permanga il suo domicilio di soccorso, a' termini dell'art. 72, n. 1, della citata legge, per la semplice ragione che l'indicato periodo di dimora fu chiuso prima dell'entrata in vigore della citata legge e prima di un tal momento venne sciolto fra la persona e la località anzidetta ogni rapporto che ora, sotto l'impero della legge stessa, sarebbe capace di determinarvi e mantenervi quella forma di speciale domicilio. Nè giove-

rebbe invocare in contrario l'art. 142 del Regol. sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, da cui è disposto in via transitoria che per calcolare il termine necessario ad acquistare il domicilio di soccorso si tien conto del tempo trascorso prima dell'attuazione della nuova legge, perchè un tale computo è ammessibile quando il periodo di dimora ultraquinquennale che serve di base all'acquisto del domicilio di soccorso sia in parte continuato sotto l'impero della nuova legge, non quando la dimora stessa in un dato luogo sia affatto cessata prima che questa legge entrò in vigore, non potendosi rendere operativo agli effetti di cui nel citato art. 72, n. 1, un fatto compiuto ed esaurito intieramente fuori l'efficacia della legge stessa e sotto l'impero di altre norme e di sistemi affatto diversi. Mancando quindi pel Cappelli un domicilio di soccorso *acquisito*, a' termini del ricordato art. 72, n. 1, per riconoscere a quale Provincia debba incombere il carico della spesa controversa non si può che ricorrere al criterio subordinatamente stabilito dal n. 2 del citato articolo, cioè al domicilio di soccorso *originario*, determinato dal fatto della nascita, essendo ovvio che sebbene anche questo fatto siasi verificato prima della mentovata legge, pure non può che naturalmente spiegare i suoi effetti eziandio sotto l'impero di essa finchè in base al fatto volontario della dimora ultraquinquennale durata in tutto o in parte dopo l'attuazione della legge medesima non venga acquistato un diverso domicilio di soccorso. Per le quali considerazioni devesi pronunciare l'annullamento dell'impugnato decreto, che pose a carico dell'anzidetta Provincia di Roma il mantenimento di cui si tratta, salvo i novelli provvedimenti per determinare in base agli accennati criterî la competenza passiva della spesa, che è oggetto della controversia;

La Sezione, pronunziando sul ricorso della Provincia di Roma, senza attendere alle domande da questa spiegate nei rapporti della Provincia di Cremona, annulla il decreto del Ministro dell'Interno del 18 gennaio 1893 con cui fu posta a carico della indicata Provincia di Roma la spesa di mantenimento del mentecatto Cappelli, facendo salvi in ordine alla determinazione della competenza passiva della predetta spesa di mantenimento i provvedimenti ulteriori dell'Autorità Amministrativa in conformità de' criteri fissati nella presente decisione.

SEZIONE IV.

(Decisione 13 aprile 1893, n. 144).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Comune di Lusia (avv. Valli) — Ministero dei lavori pubblici (avv. erariale) e G. P. A. di Rovigo.

Costituzione di Consorzio idraulico — Notifica del ricorso ai Comuni che lo compongono — Omissione — Decadenza.

Quando il ricorso relativo a costituzione di consorzio idraulico viene notificato soltanto al Ministero dei lavori pubblici, mentre in forza delle combinate disposizioni degli articoli 30 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, e 6 del regolamento 18 ottobre 1889 n. 6516, sarebbe stato indispensabile che la notificazione del ricorso stesso venisse fatta eziandio agli altri Comuni che insieme col ricorrente fanno parte del Consorzio, giacchè indubbiamente anche ad essi riferivasi direttamente il provvedimento impugnato, per espressa disposizione del citato art. 30 della legge sul Consiglio di Stato e per massima costantemente ritenuta ed applicata da questa Sezione, ciò ne importa la decadenza (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 15 dicembre 1893, n. 362).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* SERENA.

Principe Colonna (avv. Ferri) — G. P. A. di Roma e Comune di Marino.

Strade vicinali — Ruolo di riparto delle spese di riparazione e conservazione — Interesse del direttario o concedente di fondi.

Nel direttario o concedente di fondi in enfiteusi, non si può escludere l'interesse e la presunzione della conoscenza del ruolo di riparto delle spese per la riparazione e conservazione delle strade vicinali, agli effetti

---

(1) Cfr. altra simile decisione di pari data n. 143 *Comune di Lendinara c. Ministero lavori pubblici.*

Con decisione 2 marzo 1893 n. 92, *Provincia di Parma e Ministero lavori pubblici,* la IV Sezione decise che l'interesse, per cui la Deputazione provinciale in materia relativa a costituzione di Consorzio idraulico può ricorrere giusta l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, deve essere non virtuale ma attuale e concreto, e che sia offeso o compromesso dal provvedimento impugnato.

del disposto cogli articoli 51 e 52 della legge sulle opere pubbliche.

Attesochè non essendo impugnato in fatto che il ruolo di riparto della spesa fu affisso nella sede comunale e reso esecutorio senza alcuna opposizione, la questione si riduce a vedere quanto sia fondata la eccepita violazione e falsa applicazione degli art. 51 e 52 della legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche.

L'art. 51 prescrive che la riparazione e conservazione delle strade vicinali sta a carico di quelli che ne *fanno uso* per recarsi alla loro *proprietà*. Il ricorrente sostiene che, essendo egli semplicemente direttario dei fondi lungo la strada Pretrare, la spesa della riparazione e conservazione della strada medesima doveva mettersi a carico degli utilisti, cioè degli utenti, i quali soltanto avrebbero potuto reclamare contro il ruolo di riparto della spesa, perchè per essi solamente non si può escludere la presunzione della conoscenza del ruolo affisso nella sede comunale.

Ora, lasciando da parte ogni discussione sulla enfiteusi costituita sotto l'impero delle antiche leggi e la enfiteusi secondo il nostro vigente diritto, è indubitato che il concedente può anche ora domandare la devoluzione del fondo *ob canones non solutos*, per il deterioramento, o per la inadempiuta obbligazione del miglioramento del fondo medesimo. Segue da ciò che, contrariamente a quanto il ricorrente sostiene, non si può escludere in lui l'interesse e la presunzione della conoscenza del ruolo di riparto della spesa; perchè, se pure al momento della esecuzione dei lavori di riparazione e di conservazione di una strada vicinale il direttario o il concedente dei fondi non usa della strada medesima, deve necessariamente usarne quando si verifichi il caso dell'accennata devoluzione.

D'altra parte non si può ammettere che, trattandosi di una strada vicinale soggetta a servitù pubblica, il ruolo di riparto della spesa per i lavori di conservazione e riparazione non venga a conoscenza di tutti i comunisti. Nella compilazione di siffatti ruoli o per erronee notizie, o per ritardate volture catastali o per altre ragioni si possono facilmente iscrivere tra gli utenti coloro che tali non sono.

Nell'interesse stesso dei comunisti la legge apre l'adito ai reclami in via amministrativa affinchè gli errori com-

messi dalle Commissioni Consorziali o dalle Giunte Comunali si possano colla medesima facilità e prontezza correggere e rettificare.

Attesochè l'art. 53 della citata legge prescrive che il riparto delle prestazioni fra gli utenti, una volta stabilito, resta obbligatorio finchè non sia modificato o nella riunione degli interessati, o dal Consiglio Comunale, o dalla Deputazione Provinciale od in conseguenza di sentenza giudiziale, ne segue che la G. P. A. di Roma non può essere censurata per aver dichiarato che allo stato degli atti e dopo la decorrenza dei termini stabiliti dalla legge non poteva entrare a discutere nè sul merito della questione nè su qualunque pretesa di rivalsa da esercitarsi dal direttario verso l'utilista se e come di ragione.

Attesochè dal contesto della impugnata decisione chiaramente risulti non essere fondata la eccepita mancanza di motivazione.

Per questi motivi, la Sezione, rigetta il ricorso, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 24 novembre 1893, n. 345).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* TIEPOLO.

Pacchiotti (avv. Traverso e Corte) — G. P. A. di Torino e Comune di Bricherasio (avv. Daneo).

Segretario comunale — Licenziamento — Ricorso — Competenza di giurisdizione della Sezione IV per motivi di legittimità e di merito — Termine per ricorrere — Decorrenza pel licenziamento — Diffida — Biennio di prova — Votazione segreta — Mancanza d'interesse del segretario per impugnare la parte del provvedimento a lui favorevole.

Il licenziamento di un segretario comunale dal proprio ufficio, per quanto le deliberazioni consigliari che contengono la nomina ad un posto di funzione pubblica possano generare anche rapporti d'indole contrattuale, e per quanto, nelle controversie di vario genere alle quali viene a dar luogo, possa incidentalmente implicare anche una qualche ispezione ed esame dei titoli contrattuali che avrebbero presidiato la nomina, non cessa dall'essere un atto amministrativo, della cui legittimità la IV Sezione è chiamata a conoscere, non solo pel principio generale enunciato nell'art. 24 di detta legge, ma anche per la più speciale statuizione con-

tenuta nel numero 3 dell'articolo 25, la quale posta in relazione coll'art. 12 della legge comunale e provinciale 10 febbraio detto anno comporta nella controversia anche un esame del merito (1).

La giurisdizione della IV Sezione essendo principalmente fondata in questa materia nel mentovato disposto del n. 3 dell'art. 25 della legge 2 giugno 1889 deve prevalere l'osservanza dei termini, quale viene ad essere stabilita dalla stessa legge generale, e quindi il ricorso prodotto entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento impugnato deve ritenersi in termine (2).

Quando nessun termine contrattuale sia stato preferito per dar effetto legale al licenziamento la consuetudine amministrativa fa ritenere il contratto conchiuso ad anno; onde non licenziato il segretario prima della scadenza, quel nuovo anno che incomincia darebbe al segretario il diritto di mantenersi in carica per tutto il periodo annuale, salvo al Comune la facoltà di licenziarlo per quando sopraggiunga la scadenza (3).

Ma se invece, coll'atto di nomina è accordata una facoltà illimitata e valevole tanto per il Comune quanto per il segretario, di far cessare cioè il contratto, da ritenersi conchiuso a tempo indeterminato, in qualunque epoca, *con che al licenziamento debbe precedere la disdetta di un determinato termine, in tal caso la indeterminatezza di durata del contratto, non può scindersi dalla facoltà incondizionata delle parti di farlo cessare in qualunque epoca, facendo percorrere la diffida di quel termine, onde in definitiva la durata dell'ufficio assunto dal segretario viene ad essere stabilita ed accettata come prorogabile da termine a termine in difetto di diffida* (4).

Il disposto dell'art. 12 della legge comunale e provinciale, subordina il beneficio del sessennio, pel segretario nominato la prima volta, al fatto che dopo la durata in ufficio per due anni egli abbia ottenuto una successiva conferma: però se questa mai fu data in modo esplicito, nè in modo implicito, può non rimanere vincolata la libertà d'azione del Comune di licenziare il proprio segretario con preavviso del

---

(1-2-3-4) Giurisprudenza costante della Sezione IV. Per le conformi decisioni, si riscontrino gli indici della *Giustizia Amministrativa,* alla voce *Segretario comunale.*

termine stabilito dal contratto, anche nel caso si dovesse ritenere, che dall'atto primitivo di sua nomina, al licenziamento dato in modo regolare, fosse decorso quel biennio di cui parla il richiamato articolo.

Non fu violato dalla G. P. A. l'art. 264 della legge comunale e provinciale, avendo ritenuto nel suo giudizio che la deliberazione consigliare di licenziamento, quale che potesse essere la enunciativa sotto la quale veniva registrata, involgeva però sempre un interesse di persona, e con ciò il Consiglio poteva deliberare segretamente, a mente dello stesso articolo che parla genericamente di questioni concernenti persone.

Neppure si può ritenere che la Giunta abbia giudicato ultra petita *nel dichiarare, che il termine debba decorrere dalla notificazione dell'ultimo atto Consigliare col quale si ripete il licenziamento. In tal caso, emettendosi dalla Giunta una statuizione di tutto favore per il Segretario, il quale viene posto in grado di fruirne, nessun interesse egli ha per impugnare questa parte del provvedimento.*

SEZIONE IV.

(Decisione 22 dicembre 1893, n. 368).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SEMMOLA.

Comune di Gerace (avv. Sansonetti) — G. P. A. di Reggio Calabria ed altri (avv. Meucci).

Preesistenza di frazioni in un Comune — Riparto di consiglieri — Questione di fatto — Questione di diritto — Affermazione di fatto dominato da erroneo concetto giuridico — Competenza della IV Sezione — Violazione della legge.

Occorre la preesistenza di più frazioni in un Comune per procedere al riparto dei consiglieri.

Quando il fatto ritenuto è in aperta contradizione colle risultanze degli atti, l'averlo ritenuto come base del provvedimento costituisce un eccesso di potere.

Quando un'affermazione è il risultato del confronto di due termini, l'uno di fatto e l'altro di diritto, può esser fallace tanto nel caso in cui il primo sia stato erroneamente apprezzato, quanto nel caso in cui il secondo trovisi in contrasto col concetto giuridico.

Ed in questo secondo caso bene è competente la IV Sezione ad annullare il provvedimento impugnato.

Attesochè non occorra dimostrare che debbono preesistere le frazioni di un Comune, perchè la G. P. A. possa ai termini dell'art. 62 della legge comunale e provinciale, ripartire fra esse il numero dei Consiglieri in ragione della popolazione.

La necessità della preesistenza apparisce chiaramente dalle parole dell'articolo suddetto, è confermata da una costante giurisprudenza di questo Consiglio in sede consultiva, ed è riconosciuta dalla stessa G. P. A. di Reggio Calabria nella impugnata sua decisione del 1° giugno 1893. Si tratta solo d'indagare se legittimamente sia stata riconosciuta nel comune di Gerace l'esistenza di una frazione Borgo Maggiore oltre alle due indiscutibili ed indiscusse di Gerace Superiore e di Gerace Marina. Nè può dirsi che questa indagine, implichi esclusivamente una mera questione di fatto e di apprezzamento, la quale è sottratta per sua natura al giudizio di questa IV Sezione. Invece è ovvio che quando il fatto ritenuto fosse in aperta contraddizione colle risultanze degli atti ed indubbiamente contrario alla verità, l'averlo ritenuto come base del provvedimento amministrativo costituirebbe al certo un eccesso di potere, il quale non meno degli atti viziati da violazioni di legge è colpito dall'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato. Oltre a ciò, anche prescindendo dall'ipotesi dell'eccesso di potere, non potrebbe ragionevolmente negarsi che per ritenere diviso in frazioni un Comune allo scopo di procedere all'applicazione dell'art. 62 occorra riconoscere non un fatto puramente materiale, ma un fatto giuridico, sicchè il riconoscimento contiene due affermazioni, l'una di puro fatto sull'esistenza di determinate condizioni e circostanze, l'altra eminentemente giuridica sulla conformità di queste condizioni e di queste circostanze al carattere della frazione secondo l'intendimento della legge. Questa seconda affermazione, essendo il risultato del confronto di due termini, l'uno di fatto, l'altro di diritto, può essere fallace tanto nel caso in cui il primo sia stato erroneamente apprezzato, quanto nel caso, in cui il secondo trovisi in contrasto col concetto legale della frazione. Quando la fallacia dell'affermazione derivi dall'essersi giudicato il fatto alla stre-

gua di un erroneo concetto giuridico, non può davvero dubitarsi della esistenza di una violazione di diritto e della competenza di questa Sezione. Non essendo dunque lecito escludere *a priori* la possibilità della censura sull'essersi affermata l'esistenza nel comune di Gerace di una terza frazione, occorre, come si è detto, indagare se sia legittima questa affermazione della G. P. A.

Omissis.

Per questi motivi, la Sezione, annulla la denunziata decisione della G. P. A. di Reggio Calabria.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 dicembre 1893, n. 377).

Presidente ff. GIORGI — *Relatore* TIEPOLO.

Farau (avv. Todde e Ciolfi) — Hasley-Ponsomby e H. R. Lewis (avv. Cocco-Ortu), Ministero agricoltura (avv. erariale Avet).

Concessione mineraria — Più concorrenti — Più domande — Anteriorità — Apprezzamento delle altre condizioni — Criterio insindacabile del Prefetto (1).

L'art. 21 della legge 20 novembre 1859 sulle miniere non afferma che nel caso di domande concorrenti per il permesso di ricerca sarà accordata la preferenza alla domanda che ha anteriorità di data, ma si limita a dire che chiunque intende ottenere la permissione dovrà dirigere all'autorità del Circondario una domanda, della quale viene poi a formulare le modalità e condizioni espresse dalla lettera a *alla lettera* e. *Questo articolo poi trova il suo complemento nel successivo articolo 22, il quale dispone, che il*

(1) Con altra decisione di pari data n. 378, tra le stesse parti, la IV Sezione ha deciso:

Nessuno ha impugnato o disconosciuto che l'art. 40 della legge 20 novembre 1859 sulle miniere statuisca un diritto di preferenza per lo scopritore ad ottenere la concessione. Ma lo stesso articolo 40 subordina questo diritto alla condizione primaria che se ne faccia domanda colle giustificazioni richieste dall'art. 42, ed è chiaro ed esplicito nel sanzionare la decadenza da ogni ragione di preferenza, qualora il termine si lasci trascorrere senza ottemperare alla sua osservanza. E questa disposizione comminatoria di decadenza ha il suo pieno chiarimento anche nella intenzione del legislatore, che è quella d'impedire che gli interessi minerari di un dato territorio, i quali per quanto tradotti in utile campo di speculazione privata non cessano dall'essere d'ordine generale e collettivo, incontrino per poca attività e diligenza degli esploratori, per mancanza di mezzi idonei ad assicurare un risultato proficuo alla coltivazione della miniera, e per altre cause, quali che sieno, detrimento e jattura.

Prefetto avuta la comunicazione di tutti gli atti, esaminata ogni cosa, *accorderà o rifiuterà con suo decreto la permissione di ricerca.*

L'anteriorità della dimanda può bensì essere criterio direttivo di preferenza, specialmente a parità di condizioni, ma la potestà concedente non ha precluso il suo mandato entro questo limitatissimo campo d'indagine di data, potendo e dovendo anzi portare il suo esame ed apprezzamento su tutte le condizioni che le si affacciano, per vedere a quali dei due o più concorrenti sia meglio indicata la preferenza nell'interesse della coltivazione mineraria.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 336).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Rubino (avv. Benevento) — Ministero delle finanze e Comune di Pescopagano (avv. Mirenghi e De Cesare).

Ricorsi al Governo del Re in via gerarchica contro provvedimenti definitivi — Se possano considerarsi come denunzie, ed annullarsi i provvedimenti a norma degli articoli 255 della legge comunale e 117 del regolamento — Ricorso alla Sezione IV — Esattore — Decreto prefettizio di nomina per l'intero quinquennio — Motivi di convenienza.

Devesi dichiarare nullo, per eccesso di potere ed incompetenza, il Regio Decreto col quale il Governo del Re, ritenendo come denunzia un ricorso dichiarato irricevibile come ricorso straordinario al Re, ebbe a conoscere ed a giudicare della controversia fuori ogni sua giurisdizione e competenza (1).

In tale caso venendo meno la decisione sovrana in sede di legittimità, il disposto dell'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato, non è di ostacolo all'ingresso del giudizio innanzi alla Sezione IV (2).

I provvedimenti definitivi, fra cui sono compresi i decreti dei Prefetti per conferimento di esattorie, non possono per assoluta mancanza di giurisdizione nel Capo del Governo, dentro la gerarchia amministrativa, essere annullati sopra denunzia, nè possono andar soggetti ad annullamento nella stessa guisa che le deliberazioni ed i provvedimenti di cui agli articoli 255 della legge comunale e 117 del regolamento (3).

(1-3) Si deve senza dubbio alla giurisprudenza della Sezione IV, se il ricorso per legittimità contro i provvedimenti definitivi delle autorità

Una sobria motivazione, od anche un chiaro accenno nelle premesse di fatto sulla convenienza di conferire l'esattoria per l'intero quinquennio, basta a rendere legittimo il decreto prefettizio di nomina dell'esattore (1).

Attesochè giova innanzi tutto mettere in sodo che il reale decreto 4 giugno 1893, oggetto dell'odierno ricorso, non fu emanato a mente dell'art. 12, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato 2 giugno 1889 e 19 del relativo regolamento 17 ottobre stesso anno, il che avrebbe impedito l'ingresso del giudizio innanzi a questa Sezione. Ed infatti, anche ammettendo col patrocinio del comune di Pescopagano che la Giunta comunale abbia prodotto il suo gravame contro il decreto prefettizio di nomina del Rubino come ricorso straordinario al Re, non è da dimenticare che tale ricorso fu dichiarato irricevibile perchè interposto dalla Giunta fuori dei limiti della sua competenza.

Venuto così a mancare la base per una decisione sovrana in sede di legittimità il Governo, tenendo conto del ricorso della Giunta come di denuncia, su parere della sola Sezione di finanza anzichè del Consiglio di Stato a Sezioni

---

amministrative, in molti casi contrastato dal Governo alle pubbliche amministrazioni ed ai privati, in appoggio alla precedente giurisprudenza delle Sezioni consultive, sia ormai un diritto riconosciuto ed acquisito nell'interesse di tutti, con piena facoltà di scelta per lo esperimento di esso, tra il ricorso al Re in sede amministrativa secondo le disposizioni dell'art. 12 della legge sul Consiglio di Stato, ovvero il ricorso in sede contenziosa alla Sezione IV, a norma del successivo articolo 24 della legge.

In tema di conferimento di esattorie, ad esempio, come in tanti altri casi, i provvedimenti che il Ministero delle finanze sottoponeva alla firma Sovrana, intesa la competente Sezione di finanza, erano considerati come veri e proprii provvedimenti definitivi. Contro di essi non era ammesso altro rimedio, neppure quello del ricorso al Re per la legittimità in sede amministrativa. E fu appunto la Sezione IV che lo riconobbe invece ammissibile, in concorso e con piena libertà di scelta, con l'altro rimedio parallelo del ricorso alla detta Sezione IV in sede contenziosa.

Nè ora è meno notevole la nuova massima con cui la Sezione IV con la decisione che annotiamo, in modificazione e riforma della detta giurisprudenza, e con ogni più esatta interpretazione ed applicazione della legge ha riconosciuto e stabilito, che, laddove manchi nel Governo del Re la potestà di statuire in ordine a determinati provvedimenti amministrativi, manca in esso e con più forte ragione il potere di annullamento di ufficio.

(1) Giurisprudenza costante della Sezione IV, alla quale recentemente si sono uniformati anche la Sezione consultiva delle finanze ed il Consiglio generale.

riunite, stimò di poter annullare d'ufficio per violazione di legge la nomina suddetta ed a tale scopo provocò l'impugnato reale provvedimento 4 giugno 1893.

Attesochè, se da una parte questo regio decreto per le ragioni accennate non è della specie di quelli che in virtù dell'art. 28 della legge sul Consiglio di Stato sono sottratti all'esame della Sezione, dall'altra non si può disconoscere che con esso il Governo abbia ecceduti i limiti dei suoi poteri.

La costante giurisprudenza del Consiglio di Stato vuoi in sede consultiva, vuoi in sede contenziosa considerò sempre la facoltà della nomina d'ufficio degli esattori conferita ai prefetti con l'articolo 13 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette modificato dalla legge 30 dicembre 1876, n. 3591, come una facoltà discrezionale nel cui esercizio i prefetti non sono sottoposti a controllo gerarchico superiore e pongono in essere provvedimenti contro i quali non possono proporsi domande di riparazione in via gerarchica, cioè dire provvedimenti definitivi impugnabili soltanto col ricorso straordinario al Re, decidente in tal caso all'infuori e al disopra della gerarchia come capo dello Stato, ovvero col rimedio parallelo del ricorso contenzioso a questa Sezione. Ma quando contro un provvedimento è escluso il reclamo in via gerarchica, ciò significa che nella materia a cui il provvedimento si riferisce l'amministrazione operante o attiva ha esaurito il còmpito suo.

Ne viene di logica conseguenza che nessuna autorità superiore a quella da cui il provvedimento definitivo emanò e nemmeno il Governo del Re che sta in cima della gerarchia, ha veste e facoltà per revocarlo; e se non può revocarlo su domanda degl'interessati, tanto meno può farlo di propria iniziativa, chiaro essendo che in difetto di giurisdizione manca a più forte ragione il potere di annullamento d'ufficio.

Nè occorre spender parole per dimostrare l'inapplicabilità nella specie degli articoli 255 della legge comunale e provinciale e 117 del relativo regolamento, imperocchè i detti articoli riguardano l'esercizio del potere d'annullamento soltanto in ordine alle deliberazioni illegali delle rappresentanze locali e in ordine ai provvedimenti su tali deliberazioni emessi dall'autorità tutoria.

Attesochè quindi il reale decreto 4 giugno 1893 si

appalesa viziato d'incompetenza. Ma anche a prescindere da ciò, sol che si consideri il contenuto del provvedimento prefettizio 19 novembre 1892, è forza convincersi che non sussiste punto la violazione di legge che il Governo credette poter colpire. Ed invero, se il potere dalla legge accordato ai prefetti di sostituirsi ai Comuni o Consorzi per la nomina degli esattori riveste carattere eccezionale, specialmente in quanto i prefetti sono autorizzati a provvedere secondo la convenienza anche per l'intero quinquennio, e se quindi è giusta la massima che dal decreto con cui l'esattoria viene conferita per tutto il quinquennio debbano apparire le ragioni di convenienza a cui s'informò il prefetto nell'esercizio della sua facoltà discretiva, non è detto con ciò che per la validità del decreto stesso sia richiesto un ampio e particolareggiato svolgimento di motivazione, ma basta invece che i motivi di convenienza vengano nel decreto accennati o che possano chiaramente rilevarsi dalle notizie di fatto premesse al dispositivo.

Nel caso in esame il prefetto col suo decreto assoda in linea di fatto che l'esattoria « malgrado i ripetuti esperimenti di concorso alle aste pubbliche ed alle terne non fu ancora collocata », che Camillo Rubino chiedeva il conferimento con l'aggio del 4 per cento sulle imposte e dell'uno per cento sulle rendite comunali e che « non pervenne altra offerta migliore nonostante le attive pratiche fatte in proposito », e da quest'insieme di circostanze ragionevolmente trae il giudizio sulla convenienza di conferire l'esattoria al Rubino alle condizioni da esso domandate, cioè per l'intero quinquennio.

E a dir vero più che conveniente dovette apparir necessario al prefetto accogliere l'istanza del Rubino, contenente la condizione dell'appalto quinquennale, imperocchè in mancanza di altre offerte accettabili il prefetto, anche quando avesse voluto far la nomina per un solo anno, non avrebbe avuto chi nominare e sarebbesi così posta in forse quella continuità nel servizio di riscossione a garanzia della quale appunto il legislatore del 1876 credette dover allargare i confini del potere attribuito ai prefetti.

Attesochè le cose fin qui dette conducono a concludere che il ricorso di Camillo Rubino merita accoglimento.

Attesochè la condanna nelle spese segue la soccombenza.

Per questi motivi la Sezione dichiara nullo il reale decreto 4 giugno 1893 e condanna il comune di Pescopagano nelle spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 3 febbraio 1893, n. 51).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* TIEPOLO.

Comune di Bagheria (avv. Gallo) — G. P. A. di Palermo

Licenziamento del comandante le guardie campestri — Facoltà del Consiglio comunale — Competenza della G. P. A. (1).

Se l'art. 111 legge comunale e provinciale demanda alle attribuzioni del Consiglio comunale il deliberare intorno alle misure di licenziamento e di sospensione, altre norme di leggi provvedono per la tutela e la garanzia dei legittimi interessi, che possano rimanere dalla deliberazione consigliare pregiudicati.

---

(1) Con altra decisione *9 febbraio 1893, n. 57, Comune di Ruco di Puglia e G. P. A. di Bari,* la IV Sezione ritenne che il direttore di una Banda comunale è un vero impiegato incaricato dello adempimento di un pubblico servizio, che ha col Municipio rapporti non di privato interesse ma veri rapporti di diritto pubblico.

Esatto il principio ritenuto in questa decisione circa la competenza, abbiamo però dei dubbî sull'affermazione, che la posizione del direttore di una Banda comunale di fronte al Comune importasse dei veri rapporti di diritto pubblico.

Confronta a riguardo della questione in esame le seguenti decisioni della IV Sezione:

29 dicembre 1892, Deputazione provinciale di Lecce e G. P. A. di Lecce.

18 luglio 1893, Comune d'Imola e G. P. A. di Bologna.

18 luglio 1893, Comune di Locorotondo e G. P. A. di Bari.

8 agosto 1893, Comune di Campobasso e G. P. A. di Campobasso, riportate nella *Giustizia Amministrativa,* vol. III, P. I, pag. 537 — IV, P. I, pag. 400 — P. I, pag. 375 — P. I, pag. 401.

E con decisione *19 gennaio 1893, n. 23, Comune di Corigliano Calabro e G. P. A. di Cosenza,* la IV Sezione rigettò un ricorso relativo a licenziamento di segretario comunale.

Da tutte queste decisioni traspare limpido il concetto, che per licenziamento di qualsiasi impiegato comunale sia competente prima la G. P. A. e indi la IV Sezione. E siamo lieti di constatare che a tal modo, questa ispirandosi ai fini altissimi della sua missione, mentre apre l'adito agli impiegati comunali per ricorrere in linea contenziosa alle autorità amministrative, riafferma sempre più ed allarga nei limiti della legge la propria giurisdizione.

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 331).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Nobile (avv. Tutino) — Comune di Ragusa (avv. Santini e Cuccia).

Revocazione di decisione della Sezione IV — Motivi infondati — Deliberazione Comunale che autorizza il sindaco a produrre ricorso — Se richiesta la votazione segreta.

Non è attendibile la domanda di revocazione di una decisione della Sezione IV del Consiglio di Stato, se non risulta che il documento di cui fa menzione l'art. 51, n. 3, del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, non abbia potuto dall'interessato prodursi prima della decisione, pel fatto della parte avversaria, o quanto meno, se in appoggio alla domanda non abbia egli prodotti documenti o allegate prove valevoli a dimostrare il fatto della parte contraria, che dovrebbe sanare la tardiva produzione degli uni e delle altre a servire di fondamento alla rivocazione.

Il detto regolamento poi non autorizza il mezzo della prova testimoniale innanzi la IV Sezione, la quale per l'art. 19 può soltanto richiedere od ordinare la produzione di documenti; e fare eseguire dall'amministrazione delle nuove verifiche; e per l'art. 20 può per mezzo del Presidente dare atto alle parti che, concordemente aderiscono ad una istruzione ed emettere i provvedimenti occorrenti.

Ma data pure l'ammissibilità della prova testimoniale, la domanda non potrebbe essere scompagnata dalle formalità sostanziali, che si richiedono secondo la procedura ordinaria per l'ammissione di tal mezzo istruttorio: formalità le quali costituiscono altrettante guarentigie contro l'abuso e le sorprese.

La prima di queste formalità, imposta dall'art. 227 del Codice di procedura civile, si è che i fatti da provare per mezzo di testimoni sieno dedotti specificatamente per articoli separati, ond'è anche irricevibile la domanda di revocazione, se, come nel caso concreto, non contiene nessuna specificazione di fatti.

Affinchè inoltre un errore del giudicato possa costituire tema di revocazione, bisogna che tale errore non

cada sopra un punto controverso, sul quale la decisione abbia pronunciato (articolo 50 n. 4 alinea citato regolamento).

Per identiche ragioni non appariscono maggiormente attendibili gli altri mezzi di rivocazione rivolti contro il giudizio emesso dalla Sezione intorno alla controversa autorizzazione del sindaco a produrre il ricorso, avendo essa già ritenuto che il sindaco fosse stato autorizzato regolarmente, e non sembrando che la relativa deliberazione del Consiglio Comunale fosse tra quelle per cui si richiede la votazione segreta.

SEZIONE IV.

(Decisione 16 giugno 1893, n. 211).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Beccario (avv. Palamenghi-Crispi e Micciché) — Ministero delle Finanze (avv. erar. Avet).

Provvedimento definitivo — Risoluzione ministeriale — Tassa di successione — Denuncia — Ricevitore del registro competente.

La risoluzione con cui il Ministero delle Finanze, ritornando sulla disposizione già data a favore di un ufficio di registro, e ritenendo in base alle prove fornite da altro ricevitore che il defunto avea sempre conservato il suo domicilio in altra città, ebbe a pronunciarsi per la competenza dell'ufficio di questa ultima a ricevere la relativa denuncia della successione, costituisce un provvedimento cui non si potrebbe contestare il carattere di definitivo, non essendovi alcuna positiva norma di legge o di regolamento, che riserbi avverso le risoluzioni date dal Ministero su tali conflitti d'amministrazione il ricorso in via gerarchica al Governo del Re. Onde contro il provvedimento anzidetto gl'interessati senza dubbio possono direttamente sperimentare uno de' due rimedi stabiliti dalla legge contro i provvedimenti definitivi della Pubblica Amministrazione, cioè o il ricorso in sede contenziosa a questa IV Sezione, o il ricorso in via straordinaria al Re, a' sensi degli articoli 12 e 28 della legge sul Consiglio di Stato.

SEZIONE IV.

(Decisione 1 dicembre 1893 n, 352).

Presidente ff. e Relatore BIANCHI.

Comune di Torre S. Susanna (avv. Merlino) — G. P. A. di Lecce e Verdasca Bax (avv. Sansonetti).

Ricorso — Se costituisca domanda nuova la limitazione della medesima — Segretario comunale — Licenziamento — Giurisdizione amministrativa della G. P. A. — Giudizio di merito — Limiti dei suoi poteri, in ordine a ragioni di credito — Attribuzioni dell'autorità giudiziaria — Idem della Sezione IV del Consiglio di Stato — Determinazione del tempo dal quale può avere effetto il licenziamento.

Una semplice limitazione della domanda, (contenuta nel ricorso) fatta all'udienza o nelle conclusioni innanzi alla Giunta provinciale amministrativa, non costituisce una domanda nuova sulla quale la Giunta provinciale amministrativa non possa pronunziarsi.

Tali sono indubbiamente la domanda che il segretario comunale licenziato abbia fatta col ricorso, per essere reintegrato nel suo posto con i diritti annessi, e quella meno assoluta manifestata nelle conclusioni presentate all'udienza, di volere soltanto ripetere dal Comune il rifacimento dei danni, cioè il diritto di percepire lo stipendio e gli accessorii, stabiliti nell'atto di nomina, fino al termine di un anno dal giorno del licenziamento notificatogli.

Per la disposizione dell'art. 12 della legge comunale e provinciale, combinata con quelle della legge 1° maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa il ricorso del segretario contro l'atto di suo licenziamento, deliberato dal Consiglio comunale, investe la Giunta provinciale di giurisdizione amministrativa per decidere se il licenziamento medesimo sia stato intempestivo.

Riconoscendo fondato codesto assunto, la Giunta può annullare il provvedimento impugnato, ovvero riconoscendo che il licenziamento sia stato pronunciato a buon diritto, ma debba aver effetto solo dopo trascorso un tempo maggiore di quello risultante dalla deliberazione consigliare, può la Giunta, pronunciando anche in merito, giusta la competenza sua in questa materia riformare la

deliberazione predetta, dichiarando in qual giorno il licenziamento del segretario debba ritenersi operativo di effetto per la cessazione delle funzioni di lui.

Per altro, in tutto ciò la decisione emanata dalla Giunta provinciale, in virtù della giurisdizione meramente amministrativa che le compete, deve contenersi appunto entro i limiti e per gli effetti puramente amministrativi, salvo il potersi ulteriormente dalla Giunta medesima, valendosi dei poteri conferitile dalla legge comunale e provinciale nella diversa qualità di autorità tutoria, provvedere coi mezzi coercitivi da quella legge ammessi per far eseguire a carico del Comune renitente, il pagamento delle somme dovute al segretario: ma non le è lecito pronunciare, contro il Comune, la condanna al pagamento di somme determinate, col che la Giunta decidente trascende manifestamente le attribuzioni proprie invadendo quelle che spettano esclusivamente all'autorità giudiziaria.

A tenore dell'art. 12 della legge comunale e provinciale 10 febbraio 1889, n. 5921, serie 3ª, combinato coll'art. 25, n. 3 della legge sul Consiglio di Stato, 2 giugno 1889, n. 6166, la Sezione IV deve pronunciare anche in merito sull'oggetto del ricorso, ma senza che la discussione e la pronuncia possano aver luogo intorno alla ragione di credito che possa competere al segretario contro il Comune, sia per titolo di risarcimento di danni, sia di stipendi ed altri accessorii, dovendo la disputa e la decisione limitarsi a stabilire, per gli effetti puramente amministrativi, se e per qual tempo sia da reputarsi produttivo di effetto il licenziamento del segretario deliberato dal Consiglio comunale.

Non potendo dubitarsi del pieno diritto del Comune di licenziare per fine di ferma il segretario, e riducendosi la questione a determinare per qual tempo dovesse quel licenziamento avere effetto, in tale rapporto non si può prescindere dal ritenere che l'amministrazione comunale, la quale abbia fatto notificare formalmente al segretario il licenziamento per un dato giorno, manifestò così allora soltanto l'intendimento di dare esecuzione a quel deliberato.

E se per quel giorno, sia già trascorso da più tempo il periodo stabilito per la durata della carica, compu-

tandolo sia dal primo che dal secondo atto di nomina, l'esercizio della carica, continuato di fatto per accordo delle parti, deve intendersi tacitamente prorogato di anno in anno, e quindi il licenziamento non può avere effetto, per la cessazione delle funzioni, che allo spirare dell'anno in corso.

SEZIONE IV.

(Decisione 29 dicembre 1893, n. 370).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Simonini — G. P. A. di Massa Carrara e Malingambi.

Ricorso alla IV Sezione — Firma d'avvocato — Mancanza — Pena di nullità.

La regola generale dell'art. 29 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, che richiede la firma di un avvocato patrocinante in Cassazione è applicabile, come più volte ebbe a ritenere la Sezione, anche ai ricorsi in materia di elezioni comunali.

Questa formalità pel disposto degli art. 5 e 13 del regolamento di procedura innanzi a questa Sezione (Regio Decreto 17 ottobre 1889, n. 6516, Serie 3a) è prescritta a pena di nullità (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 17 novembre 1893, n. 342).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Rossano ed altri (avv. De-Leo, De-Benedetti e Gentili) — G. P. A. di Napoli.

Deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa in materia di regolamenti daziarii comunali — Rimedi per impugnarle.

La Giunta provinciale amministrativa, nell'accordare o negare l'approvazione ai regolamenti daziari dei Comuni, secondo l'articolo 167 della legge comunale, opera in veste di autorità tutoria, sottoposta a sua volta al controllo della suprema autorità di vigilanza, che è il Governo.

---

(1) Conforme altra decisione *29 dicembre 1893, n. 374, Crudi e G. P. A. di Pesaro.*

Quindi, dalle relative deliberazioni della G. P. A., non è ammesso il ricorso alla Sezione IV del Consiglio di Stato, ma il ricorso al Governo del Re in via gerarchica, da cui emana il provvedimento definitivo, suscettibile di essere impugnato innanzi alla detta Sezione.

SEZIONE IV.

(Decisione 14 ottobre 1893, n. 294).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* GIORGI.

Laranese ed altri (avv. Auriti e Guarini) — Comitato Forestale di Chieti ed il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio.

Deliberazione del Comitato forestale — Pubblicazione — Notificazione — Termine a ricorrere — Avviso del sindaco ai possessori dei terreni a vincolarsi — Omissione di tale formalità — Nullità del procedimento.

In virtù delle disposizioni degli articoli 22 e 24 del regolamento 10 febbraio 1878 la deliberazione del Comitato forestale deve esser non solo pubblicata nei modi consueti per norma di chiunque possa avere interesse, ma anche notificata per mezzo del sindaco alla parte, i cui beni furono compresi nell'elenco di vincolo: ed è soltanto dopo novanta giorni dalla data della notificazione e della pubblicazione, rispettivamente, che scade il termine utile per proporre ricorso alla IV Sezione, secondo il disposto degli art. 25 n. 3 e 30 del testo unico 2 giugno 1889.

Il senso di siffatte disposizioni, le quali distinguono la pubblicazione e la notificazione, non può essere se non questo: che cioè per i terzi a riguardo dei quali basta la pubblicazione della deliberazione del Comitato, il termine utile per il ricorso decorre dalla data della pubblicazione: mentre per i possessori dei beni compresi nell'elenco dei vincoli, il termine non decorre che dalla data della notificazione. Sicchè, ove tale notificazione sia stata omessa, il termine di novanta giorni per la presentazione del ricorso non ha mai potuto cominciare a decorrere.

Giusta l'art. 15 capoverso del citato regolamento, l'interessato deve almeno otto giorni prima dell'accertamento essere informato per mezzo del sindaco locale del giorno e dell'ora stabilita per la verifica. Questa disposizione costituisce una formalità essenziale del procedimento, ed una guarentigia sostanziale per i possessori

dei beni da vincolarsi, e l'inadempimento di essa è perciò causa di nullità del provvedimento, come ha costantemente deciso la giurisprudenza del Consiglio di Stato, e di questa Sezione.

SEZIONE IV.

(Decisione 24 novembre 1893, n. 346).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Montappone (avv. Santini) — G. P. A. di Ascoli Piceno e Tronelli Luigi (avv. Dari).

Impiegati comunali — Sospensione non eccedente i tre mesi — Competenza della G. P. A. — Legittimità e merito — Regolamento comunale che stabilisce le condizioni della sospensione — Conseguenza della trascuranza di esse — Facoltà del sindaco in ordine alla sospensione — Se gli effetti della sospensione stabiliti nel regolamento comunale diminuiscono tale facoltà.

È illegittima la sospensione inflitta al medico condotto, se nel Regolamento comunale sia prescritto che non si possa comminarla senza farla precedere da due censure con intervallo di un mese tra l'una e l'altra.

La Giunta provinciale amministrativa chiamata a giudicare il ricorso contro un decreto di sospensione non eccedente i tre mesi, inflitta ad un impiegato municipale, ha competenza di conoscerne solo per motivi d'illegittimità, a termini dell'articolo 2 della legge 1° maggio 1890, e non per motivi di merito a termini dell'art. 1° della stessa legge (1).

---

(1) La risoluzione contenuta nella surriportata decisione ci fa sorgere dei dubbi. Ci sembra non tanto agevole comprendere in che modo la Sezione abbia potuto annullare la decisione della Giunta provinciale amministrativa nella parte che afferma la propria competenza e respingere nel rimanente il ricorso.

Annullare per incompetenza una decisione significa dire che il magistrato non poteva pronunziarla, e che il pronunziato emesso cade del tutto, poichè la incompetenza assorbe tutto il pronunziato del giudice.

Quindi, se la Giunta provinciale amministrativa abbia deciso in questioni di non sua competenza si deve annullare la decisione, e rimettere l'affare all'autorità che sia competente, oppure, secondo i casi, rimetterlo alla Giunta stessa perchè giudichi una seconda volta stando entro i confini della propria competenza. Ma, e nell'uno e nell'altro caso, il ricorso non può essere respinto, nè in tutto nè in parte; ma deve essere completamente accolto.

Può anche avvenire questo: che la Giunta provinciale amministra-

Il sindaco ha dall'articolo 131 della legge comunale e provinciale la facoltà di sospendere tutti gl'impiegati e salariati del Comune: e non è in contradizione con questa disposizione di legge il regolamento comunale che determina le competenze della sospensione in rapporto al diritto a pensione.

Quali che siano gli effetti di un provvedimento disciplinare, stabilito in un regolamento liberamente accettato dagli impiegati al momento della loro nomina, non si può vietare al sindaco di adottare quel provvedimento, quando sia conforme alla legge.

Attesochè dagli atti risulta che il dottor Luigi Tronelli col ricorso prodotto alla G. P. A. di Ascoli Piceno addì 8 maggio 1892 chiedeva l'annullamento della delibe-

---

tiva, in una decisione che presenta due capi, malamente si ritenga competente sul primo capo e giustamente sul secondo. In tal caso si può bene ammettere, che, essendo tante sentenze quanti sono i capi, la IV Sezione annulli un capo della decisione a causa dell'incompetenza, e, lasciando intatto l'altro, rigetti per quella parte il ricorso. Ma quando la decisione ha un capo solo: « annullamento della inflitta sospensione », o la Giunta è competente, o non è. E quindi allora o si respinge il ricorso, o si annulla la decisione, ma non si può fare l'una cosa e l'altra.

Questi sono i principii; facciamone ora applicazione nel caso concreto che fu obbietto della presente decisione.

La Giunta provinciale amministrativa aveva ritenuto che il ricorso avesse base nell'art. 1° della legge 1° maggio 1890, e che essa perciò fosse competente a decidere la questione di merito; ed ha quindi annullato per motivi di merito il provvedimento amministrativo che ad essa era stato deferito.

La Sezione IV invece mette le cose a posto. Essa trova, giustamente, che il ricorso non può aver base che nell'art. 2 di quella legge; e quindi può essere esaminata solo la questione di legittimità del provvedimento impugnato, non già il merito del medesimo: e che sulla questione di legittimità la Giunta provinciale aveva piena competenza di pronunziarsi.

Or siccome il provvedimento impugnato presentava veramente dei vizi di illegalità, perciò doveva essere e giustamente fu dalla Giunta provinciale amministrativa annullato: salvochè la Giunta stessa fece male ad annullarlo per motivi di merito, ma doveva annullarlo per motivi di illegittimità.

Come si vede, la Sezione IV riconobbe che il dispositivo della decisione della Giunta provinciale era perfettamente plausibile, ma la motivazione era pienamente sbagliata. Or, se la cosa è così, ci pare che essa avrebbe dovuto lasciare intatto il dispositivo, e quindi confermare la decisione, accogliendo *totalmente* il ricorso; salvo a sostituire alla motivazione sbagliata quella che essa credeva, ed era veramente, la più giusta.

Nè si dica che questa sia una mera questione di parole: perchè nel caso attuale, essendosi annullata la decisione ed insieme respinto il ricorso, sorge legittimo il dubbio: la decisione annullata si deve, o no, ripetere? Il medico si deve ritenere sospeso, o no? E. M.

razione consigliare perchè la sospensione di un mese inflittagli dal Sindaco e confermata dal Consiglio comunale di Montappone non era stata preceduta da due censure, e, in ogni modo, perchè dalla prima alla seconda censura non era decorso almeno il termine di un mese e di un altro mese dalla seconda alla sospensione, giusta quanto è prescritto dall'art. 15 del regolamento per le pensioni agli impiegati di quel Comune.

È bensì vero che il dottor Tronelli nello stesso ricorso censurava anche in merito l'impugnato provvedimento, ma dai motivi legali sui quali fondava il suo reclamo chiaramente apparisce che egli intendeva ricorrere alla G. P. A. ai termini dell'art. 2 e non già ai termini dell'art. 1 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa.

La G. P. A. di Ascoli Piceno nella sua decisione dei 17 ottobre 1892 ben fece a ritenere che l'art. 15 del regolamento municipale sulle pensioni fu violato quando si comminò la sospensione senza farla precedere dalle censure; ben fece a riconoscere che in ogni modo il regolamento fu violato per mancanza del mese di tempo fra l'una e l'altra censura e fra questa e la sospensione; ma dopo di aver ciò riconosciuto, la Giunta doveva logicamente e legalmente limitarsi ad annullare l'impugnato provvedimento soltanto per violazione di leggi e di regolamenti aventi forza di legge. Invece essa accolse il ricorso Tronelli principalmente per motivi di merito e in via subordinata per violazione di legge e per eccesso di potere.

La decisione quindi del 17 ottobre in quanto afferma che la Giunta ha veste giuridica per esaminare il merito dell'impugnato provvedimento, merita di essere censurata, perchè in aperta opposizione con le chiare disposizioni dell'articolo 2, numero 2 della legge sulla giustizia amministrativa.

Non si nega che il Sindaco di Montappone avesse la facoltà di sospendere per un mese il dottor Tronelli tanto per il disposto dell'art. 131 della legge comunale e provinciale quanto per il disposto dell'art. 15 del regolamento municipale sulle pensioni.

Si ammette che il *jus singulare* sancito dal detto articolo 15 non è in contradizione col *jus generale* stabilito dall'art. 131 della legge comunale e provinciale, perchè la legge dà al Sindaco la facoltà di sospendere tutti gli im-

piegati e salariati del Comune e il regolamento speciale determina le conseguenze della sospensione. Ma, ammesso tutto ciò, è indubitato che nella fattispecie trattavasi di sospensione e non di licenziamento. La deliberazione di licenziamento non esiste, la sospensione non oltrepassava la durata di tre mesi, e però la G. P. A. non poteva pronunziare in merito del ricorso Tronelli ai sensi dell'art. 1° della legge sulla giustizia amministrativa.

A prescindere dal fatto che se la G. P. si fosse limitata a riconoscere la violazione dell'art. 15 del regolamento per le ragioni addotte dal dottor Tronelli, la deliberazione con la quale veniva a costui inflitta la sospensione di un mese con ciò solo si rendeva improduttiva di qualsiasi effetto giuridico; a prescindere dall'altro fatto che il Consiglio comunale con una posteriore deliberazione liquidava al dottor Tronelli la pensione senza tener conto degli effetti del citato art. 15, è evidente che se la sospensione fosse stata inflitta senza opposizione di sorta, nei modi e nei termini prescritti dal regolamento, e il dottor Tronelli fosse stato in seguito licenziato, l'art. 15 avrebbe avuto la sua completa applicazione.

Quali che siano gli effetti di un provvedimento disciplinare stabilito in un regolamento liberamente accettato dagl'impiegati al momento della loro nomina, niuno può vietare al Sindaco di adottare quel provvedimento quando, come nella fattispecie, esso è pienamente conforme alle disposizioni della legge.

La G. P. A. non avrebbe dovuto dunque confondere una deliberazione di sospensione di un mese con una deliberazione di licenziamento, la quale, ai termini del regolamento municipale non avrebbe potuto esser presa se non dopo 4 mesi dalla inflitta sospensione e per esser perfetta avrebbe dovuto essere prima approvata dal Prefetto sentito il Consiglio di Sanità, ai sensi dell'art. 16 della legge sulla tutela della igiene e della sanità pubblica.

Attesochè la G. P. A. competente a conoscere del ricorso per violazione di legge, per eccesso di potere o per incompetenza, non merita alcuna censura per avere, sebbene in via subordinata, annullato l'impugnato provvedimento ai termini dell'art. 2 della legge sulla giustizia amministrativa.

Ed in vero dall'esame degli atti si desume che gli avvertimenti dati dal Sindaco al dottor Tronelli, per la spe-

cialità del caso e per la precedente domanda di collocamento a riposo, non possono qualificarsi per vere e proprie censure. Ed anche quando per tali si voglia considerarle, non essendosi rispettati i termini prescritti dall'art. 15 del regolamento, esso fu almeno in questa parte indubitatamente violato.

Attesochè per le premesse considerazioni dovendosi il ricorso in parte respingere, giustizia vuole che le spese sieno compensate.

Per questi motivi, la Sezione, accogliendo in parte il ricorso, annulla la decisione della G. P. A. di Ascoli Piceno nella parte che afferma la competenza a decidere sul merito dell'impugnato provvedimento, lo rigetta nel rimanente e compensa le spese.

SEZIONE IV.

(Decisione 22 dicembre 1893, n. 367).

Presidente ff. e *Relatore* BIANCHI.

Comune di Crocefieschi (avv. Cogliolo) ricorrente avverso R. Decreto 9 aprile 1893 (avv. erar. Criscuolo).

Consorzio legittimamente costituito fra due Comuni — Se alla esecuzione possa pregiudicare il fatto contrario di uno di essi.

L'essere stata ammessa all'elenco delle strade comunali obbligatorie di un Comune, la mulattiera tra lo stesso Comune ed un altro, non può pregiudicare alla costituzione del Consorzio precedentemente decretata per una opera d'interesse di amendue quei Comuni, quale sarebbe appunto la costruzione di un ponte per la comunicazione di una strada di cui gli abitanti si giovano.

SEZIONE IV.

(Decisione 19 aprile 1893, n. 154).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SERENA.

Comune di Porto Maurizio (avv. Alasia e Siccardi) — G. P. A. di Porto Maurizio (avv. gen. erariale) e Morgini (avv. Spirito Beniamino ed Emilio).

Eccezione della incompetenza della IV Sezione — Incompetenza giudiziaria — Rinvio degli atti alla Corte di Cassazione di Roma.

Eccepita formalmente la incompetenza della IV Sezione a decidere su di un ricorso per essere la materia controversa della cognizione dell'autorità giudiziaria, la

IV Sezione sospendendo ogni ulteriore decisione, ordina che sieno inviati gli atti alla Corte di Cassazione di Roma perchè decida sulla competenza.

SEZIONE IV.

(Decisione 2 giugno 1893, n. 198).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* CANNA.

Comune di Castellerano (avv. Borciani, Martini, Zanardelli e Fortis) — Ministero dell'Interno e Comune di Casalgrande.

Atto o provvedimento impugnato — Sospensione — Facoltà della IV Sezione — Gravità dei motivi.

Per l'art. 33 della legge sul Consiglio di Stato la esecuzione dell'atto o del provvedimento impugnato può essere in via di eccezione sospesa per gravi ragioni con decreto motivato della IV Sezione, la quale, per far retto uso di codeste facoltà affidate dalla legge al suo prudente arbitrio e misurare nei singoli casi le gravità o meno delle addotte ragioni, deve aver presente il complesso degli inconvenienti e pericoli, che si verificherebbero nella ipotesi che il provvedimento venisse annullato, dopo di essere stato in tutto od in parte eseguito, e sovrattutto la riparabilità o meno delle conseguenze (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 18 giugno 1893, n. 248).

Presidente ff. SEMMOLA — *Relatore* PERLA *Ref.*

Comune di Gambatesa (avv. Del Cappellano) — G. P. A. di Campobasso.

Sospensione del provvedimento — Gravità dei motivi — Rigetto di domanda.

Se nessun danno difficilmente riparabile potrà derivare al Comune dal pagamento da compiere in esecuzione

---

(1) Con altra decisione 18 luglio 1893 n. 231, *Boccella Dudoz e Prefetto di Lucca* la IV Sezione ordinò pure la sospensione del provvedimento perchè la esecuzione dei lavori di riordinamento di un canale porterebbe notevole alterazione dell'attuale stato delle cose, e gravi spese per la riduzione *ad pristinum* nel caso di accoglimento del ricorso.

Ed ordinò pure la sospensione con decisione 10 novembre 1893 numero 325, *Provincia di Cuneo e Ministero dei lavori pubblici.*

1 dicembre 1893 n. 354, *Geri dei Pazzi e Ministero dei lavori pubblici.*

1 dicembre 1893 n. 353, *Cavallucci e Comune di Sermoneta.*

Con decisione 3 novembre 1893 n. 311, *Mastiani e G. P. A. di Pisa,* ordinò la sospensione ed autorizzò la citazione per pubblici proclami.

della decisione impugnata, essendo ovvio che nell'ipotesi di accoglimento del ricorso si farebbe immediatamente luogo alla restituzione della somma riscossa, mancano quelle gravi ragioni che sole potrebbero determinare la sospensione del provvedimento impugnato (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 29 dicembre 1893, n. 371).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Ricca (avv. Omodei) — Ministero di Agricoltura, industria e commercio (avv. erar. Criscuolo).

Ministero di agricoltura, industria e commercio — Esami di promozione al grado di archivista — Se negli esami di concorso per merito possa farsi luogo a dichiarazione d'idoneità — Ufficiali d'ordine di 1ª classe che si espongono al concorso — Se l'idoneità riportata nell'esame di concorso, valga agli effetti di conseguire per anzianità il posto di archivista.

Secondo le norme che nel Ministero di agricoltura industria e commercio reggono gli esami di promozione

(1) La IV Sezione respinse la domanda di sospensione in materia elettorale con decisione 13 aprile 1893 n. 141, *Comune di Montebello Jonico e G. P. A. di Reggio Calabria* — 3 febbraio 1893 n. 55, *Grassi c. G. P. A. di Avellino* — 27 maggio 1893 n. 188, *Sgariglio c. G. P. A. di Ascoli Piceno* — 7 luglio 1893, n. 229, *Rastelli e Consorzio Scoli di Ferrara.*

Rigettò la domanda di sospensione di provvedimento del Consiglio provinciale scolastico per licenziamento di maestro, con dec. 5 maggio 1893 numero 166, *Comune di Barrafranca e Ministero della pubblica istruzione.*

Rigettò la domanda di sospensione per mancanza di gravi ragioni con dec. 29 marzo 1893 n. 131, *Comune di Recanati e Ministero dell'interno.*

Rigettò la domanda di sospensione in caso di conferimento di esattoria di cui era già in corso da un bimestre la esecuzione con dec. 9 marzo 1893 n. 95, *Mazzaroni e Prefetto di Cosenza.*

Rigettò allo stato degli atti la domanda di sospensione, per difetto di notificazione della domanda agl'interessati, perchè precisamente in relazione a siffatto incidente dispone categoricamente l'art. 21 del regolamento di procedura che *la domanda di sospensione dev'essere notificata agl'interessati* con dec. 16 marzo 1892 n. 104, *Comune di Montebello Jonico e G. P. A. di Reggio Calabria.*

Rigettò altra domanda di sospensione con le seguenti decisioni: 12 settembre 1893 n. 273, *Rubino e Comune di Pescopagano*; 3 novembre 1893 n. 309, *Comune di Modignano e Ministero dell'Interno;* — 3 novembre 1893, n. 310, *Comune di Bovalino e G. P. A. di Reggio Calabria;* — 10 novembre 1893 n. 324, *Abbondante e G. P. A. di Campobasso;* — 17 agosto 1893 n. 274, *Rossano e G. P. A. di Napoli;* — 25 agosto 1893 n. 267, *Martucci e G. P. A. di Lecce.*

dal grado di ufficiale d'ordine a quello di archivista non è ammessibile che negli esami di concorso per merito si faccia luogo a dichiarazione d'idoneità a favore degli ufficiali di prima classe che si esposero al detto esame di concorso, potendo tale dichiarazione aver luogo solamente negli appositi esami di idoneità banditi tra gli ufficiali d'ordine di 1ª classe (1).

L'ufficiale di 1ª classe che prende parte ad un esame di concorso per merito si assoggetta interamente alle norme relative a questa specie di esami, e quindi se, pur raggiungendo o superando la media di sei decimi dei punti, non vince il posto messo a concorso, non può pretendere di ottenere una dichiarazione d'idoneità produttiva di effetti per l'avvenire (2).

Attesochè l'articolo 4 del reale decreto 14 giugno 1885 e 24 giugno 1886, dopo aver stabilito che nel Ministero di agricoltura, industria e commercio le promozioni al grado di segretario nella prima e seconda categoria e di archivista nella terza si fanno per esame e che una metà dei posti spetta all'anzianità idonea, cioè agl'impiegati del grado e della classe immediatamente inferiore che dimostrino attitudini sufficienti, e l'altra metà al merito, cioè agl'impiegati di qualsiasi classe del grado immediatamente inferiore che contino due anni di servizio effettivo nel Ministero e dieno prova di speciale coltura, detta norme particolari per gli esami d'idoneità e per quelli di merito.

Le differenze tra gli uni e gli altri, riferite alla categoria d'ordine, ossia alle promozioni da ufficiale d'ordine ad archivista si riassumono in ciò che agli esami di idoneità sono ammessi soltanto gli ufficiali della prima classe mentre a quelli di merito possono prender parte tutte le classi; che per ottenere l'idoneità basta la media di $^6/_{10}$ dei punti mentre che per il merito si richiedono almeno $^8/_{10}$, e finalmente che l'idoneità una volta acquisita dà all'ufficiale di prima classe un diritto di prelazione sui posti

(1-2) Presso altre Amministrazioni centrali però sono tuttavia in vigore apposite norme; per effetto di che una volta conseguita l'idoneità per concorso, poi non v'è d'uopo d'altro per ottenere una promozione a titolo d'anzianità. Perocchè in sostanza si ritiene che l'esame di concorso sia più difficile dell'esame d'idoneità, e in conseguenza dopo tale dichiarazione non v'è d'uopo di novella prova per conseguire un titolo minore.

che si rendono successivamente vacanti, laddove invece negli esami di merito, quando il candidato non superi tutti gli altri concorrenti vincendo il posto messo a concorso, non acquista alcun diritto per l'avvenire.

Quest'ultima differenza appare chiara dal confronto del secondo e del terzo capoverso dell'articolo citato. Infatti nel secondo capoverso è disposto che « quando i candidati dichiarati idonei sieno in numero maggiore dei posti vacanti ad essi destinati, quelli in eccedenza verranno promossi ai posti riservati all'anzianità che si renderanno vacanti successivamente. » Invece nel terzo capoverso che regola l'esame di merito si legge testualmente che « l'esame è valevole solamente per i posti vacanti al tempo in cui si effettua il concorso. »

Attesochè, ciò premesso, non è lecito confondere l'una specie d'esami coll'altra ed applicare agli esami di merito le norme che disciplinano gli esami d'idoneità. Epperò negli esami di merito non è ammissibile che si faccia luogo a dichiarazioni d'idoneità agli effetti del secondo capoverso dell'articolo 4. L'ufficiale di prima classe che prende parte ad un esame di merito si assoggetta interamente alle norme relative a questa specie d'esami e quindi, se pur raggiungendo o superando la media di 6 1|0, non vince il posto messo a concorso per merito, non può pretendere di ottenere una dichiarazione d'idoneità produttiva di effetti per l'avvenire, quando è espressamente stabilito che l'esame di merito è valevole solamente per i posti vacanti al tempo in cui si effettua il concorso. Ammettendo il contrario si verrebbe a dare al *diritto singolare* costituito, per giusti riguardi verso l'anzianità, a favore degl' impiegati della prima classe una estensione certamente non voluta dal regolamento, ferendone non solo la lettera ma anco lo spirito.

Ed invero colui che, invece di aspettare un esame di idoneità, si cimenta ad una prova di merito, rinuncia a qualsiasi vantaggio che possa derivargli dalla sua qualità d'ufficiale di prima classe e corre l'alea dell'esame a pari condizioni con tutti gli altri aspiranti.

Attesochè applicando alla specie del caso i suesposti criteri, appare chiaro che nessun diritto poteva vantare il signor Carlo Rinversi alla promozione per anzianità idonea.

Egli prese parte al concorso del febbraio 1890 e fu classificato con 77 punti e mezzo su 100, ma siccome quel

concorso era bandito per un solo posto da conferirsi, secondo il turno, per merito, posto che fu vinto da un altro concorrente, l'aver superata la media richiesta per l'idoneità non poteva, per le ragioni dette più sopra, produrne effetti giuridici di sorta a favore del Rinversi.

Omissis. — Attesochè per la giurisprudenza di questa Sezione, sebbene il Ministero d'agricoltura, industria e commercio rimanga soccombente nella controversia, non può farsi luogo alla chiesta condanna nelle spese in confronto di una pubblica amministrazione la quale, pur provvedendo erroneamente, agisce non come parte interessata ma in veste di autorità.

Per questi motivi, accogliendo il ricorso annulla il provvedimenio impugnato.

SEZIONE IV.

(Decisione 15 dicembre 1893, n. 364).

Presidente ff. e *Relatore* GIORGI.

Pitarch Ciuffo (avv. Fazio, Orlando e Pagano) — Ministero dell'Istruzione Pubblica (avv. erar. Avet).

Eccesso di potere — Cessazione dall'ufficio d'insegnante — Nomina definitiva — Nomina provvisoria — Facoltà incensurabile del Governo.

Vi è l'eccesso di potere, in quanto la cessazione dall'ufficio (insegnante), ordinata dal Governo, non sia giustificata da fatti certi obbiettivi e legittimamente provati; ma, la necessità del concorso di questi fatti e della loro legale constatazione è necessaria se l'insegnante avesse già ottenuta la nomina definitiva: ma poichè era ancora nel periodo precario della reggenza, sebbene protratta, il Governo del Re restava pienamente libero di usare del suo arbitrio incensurabile, col negargli la nomina definitiva e col dichiarare cessato il di lui ufficio temporaneo.

SEZIONE IV.

(Decisione 14 ottobre 1893, n. 297).

Presidente ff, BIANCHI — *Relatore* SCHANZER, *Ref.*

Comune di Codogno — G. P. di Milano.

Interlocutoria della IV Sezione — Autorizzazione al sindaco a ricorrere alla IV Sezione — Termine per farne la prova.

Tenendo in sospeso qualsiasi provvedimento sul ricorso, la IV Sezione avvalendosi della facoltà attribuitale dal-

l'art. 37 legge 2 giugno 1889 richiede il Ministero dell'interno di prefiggere al sindaco un termine di 30 giorni dalla pubblicazione della decisione per produrre in Segreteria la liberazione con cui fu autorizzato a ricorrere alla IV Sezione (1).

SEZIONE IV.

(Decisione 19 maggio 1893, n. 187).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Grassi e Giordano (avv. Lomonaco) — G. P. A. di Avellino.

Elezioni amministrative — Votazione — Elettori iscritti nelle liste dell'anno antecedente e cancellati da quelle dell'anno in corso — Appello contro la cancellazione dichiarato irricevibile e pendenza di un secondo appello — Elettori iscritti per la prima volta dalla G. P. A. — Appello — Influenza dell'annullamento dei voti sulla validità della votazione.

Gli elettori iscritti nelle liste dell'anno antecedente e cancellati da quelle dell'anno in corso, e contro la cui cancellazione sia stato prodotto ricorso alla Corte di appello, conservano il diritto al voto, se il ricorso contro la loro cancellazione sia stato dichiarato irricevibile per una eccezione pregiudiziale (mancanza del deposito dei documenti richiesti), e penda contro la cancellazione un secondo ricorso alla Corte di appello.

Gli elettori iscritti nelle liste per la prima volta dalla

---

(1) Con decisione *23 giugno 1893, n. 216, Pica e Ricciuti.* Ammette un intervento in causa, e ordina che il ricorso sia notificato al Comune.

Con decisione *10 novembre 1893, n. 822, Zinzani e Ministero dei lavori pubblici,* richiede il Ministero dei lavori pubblici che dopo fatte le opportune indagini presso tutti gli uffici locali, incaricati della polizia delle acque pubbliche, ne comunichi il risultato alla segreteria della Sezione nel termine di giorni 90 dalla pubblicazione della decisione.

Con decisione *26 ottobre 1893 n. 304, Comune di Castellerano e Comune di Casalgrande,* richiede il Ministero dell'interno perchè voglia procurare alcuni documenti, e disporre che a mezzo di una accurata inchiesta da eseguirsi dalla prefettura di Reggio Emilia vengano accertati alcuni dati di fatto.

A *10 novembre 1893 n. 327, Parroco di San Pietro in Pirolo e Ministero dell'interno.* Ordina l'intervento in causa del rappresentante un Ente morale, e che a cura del Ministero dell'interno gli fosse notificato l ricorso, e questa interlocutoria.

A *1 dicembre 1893 n. 348, Bonifaci e Giordani,* ordina la notifica idel ricorso al sindaco di Spoleto ed autorizza la citazione pei pubblici proclami.

Giunta provinciale amministrativa e contro la cui iscrizione sia stato prodotto ricorso alla Corte di appello, non possono votare se la sentenza di appello abbia respinto il ricorso per eccezioni pregiudiziali e penda al momento delle elezioni un secondo ricorso contro la loro iscrizione.

L'indebita ammissione o esclusione dal voto non porta di regola la nullità totale della votazione; ma la porta sol quando il numero dei voti indebitamente ammessi od esclusi sia tale che possa aver alterato i risultati dei voti validi.

SEZIONE IV.

(Decisione 8 agosto 1893, n. 257).

Presidente ff. e Relatore SEMMOLA.

Colombi (avv. Callaini e Luciani) — Comune di Orbetello (avv. Becchini e Panzini).

Interesse a ricorrere — Quale debba essere questo interesse — Inammessibilità di ricorso.

Non si è mai dubitato, che il ricorso alla IV Sezione contro un provvedimento dell'autorità amministrativa possa esser prodotto solamente da chi abbia una ragione di ritenersi offeso e pregiudicato dal provvedimento medesimo. Certo in molti casi non è agevole il giudizio sulla sufficienza dell'offesa e del pregiudizio, per pronunziare sull'ammessibilità del ricorso; ma da una costante giurisprudenza è stato riconosciuto che assolutamente non basti a dare il diritto di ricorrere quel generico interesse, che ha ogni cittadino, di veder procedere con ordine, con legalità e secondo giustizia la cosa pubblica; sicchè quando nè col ricorso, nè con la pubblica discussione si è messo in chiaro alcun interesse atto a rendere legittima la impugnativa contro un provvedimento, il ricorso è irricevibile (1).

---

(1) In ordine all'inammissibilità dei ricorsi, la IV Sezione ha proclamato le massime seguenti:

Con decisione *12 gennaio 1893 n. 17, Colombo e Ministero dell'interno,* fu dichiarato irricevibile il ricorso perchè non firmato da un avvocato iscritto nell'albo di Cassazione, e pel trascorrimento del termine prefisso dall'art. 81 della legge 17 luglio 1890.

Contr. decisione *26 gennaio 1893 n. 40, Gallina e G. P. A. di Campobasso* e l'altra di pari data *n. 39, Annarella e G. P. A. di Livorno* e 27 maggio 1893 n. 194, *Monte di Pietà e Ministero dell'interno,* 23 febbraio 1893 n. 75, *Sodalizio di San Martino e Comitato forestale dell'Umbria,* 29 dicembre 1893, n. 370, *Simonini e G. P. A. di Massa-Carrara,* e 29 dicembre 1893, n. 374, *Crudi e G. P. A. di Pesaro.*

SEZIONE IV.

(Decisione 19 aprile 1893, n. 155).

Presidente ff. BIANCHI — *Relatore* PERLA, *Ref.*

Comune di Lodi (avv. Caccialanza) — G. P. A. di Milano.

Inabili al lavoro — Competenza nelle controversie circa la spesa relativa — Spese di mantenimento posteriori alla attuazione della legge 17 luglio 1890 — A chi facciano carico — Spese di mantenimento anteriori alla detta attuazione — Spese di mantenimento volontariamente assunte dal Comune di domicilio anteriormente alla nuova legge di P. S. — Se facciano carico al Comune di origine — Mancanza dell'ordinanza prevista dall'art. 81 legge di P. S. — Deliberazione prodotta in luogo della domanda con essa autorizzata.

La cognizione delle controversie deferite dall'articolo 80 della legge 17 luglio 1890 alla Giunta Provinciale Amministrativa, e secondo i casi al Ministero, non si limita alle sole controversie sulle spese per la cura e ricovero degli infermi o degl'inabili al lavoro negli ospedali *od in altri simili stabilimenti, ma si riferisce anche alle controversie sul rimborso delle spese di mantenimento degli inabili al lavoro nei* ricoveri di mendicità *ed altri ospizii ed istituti equivalenti.*

Esistono gli elementi essenziali della domanda sulla deliberazione con la quale il Consiglio comunale stabilisce

---

E con decisione 5 maggio 1893 n. 168, *Cerroni e G. P. A. di Roma,* ribadì la stessa massima in ricorso elettorale.

Con decisione 16 febbraio 1893, n. 66, *Sindaco di Monselice c. Comune di Vò,* fu dichiarato irricevibile il ricorso perchè prodotto dal sindaco non autorizzato dal Consiglio comunale.

Con decisione 16 febbraio 1893 n. 69, *Vottero e Ministero dell'interno,* fu dichiarato irricevile il ricorso contenzioso alla IV Sezione contro un Regio Decreto che avea respinto un ricorso al Re.

Con decisione 9 marzo 1893 n. 100, *Provincie di Vicenza e Padova e Ministero dei lavori pubblici,* e 19 maggio 1893 n. 178, *Comune di Girifalco e G. P. A. di Catanzaro,* ribadì la stessa massima.

Con decisione 2 settembre 1893 n. 270, *Comune di Soverato ed Aloisi,* dichiarò irricevibile il ricorso per non essere stato deliberato dal Consiglio Comunale nei modi di legge, poichè il verbale non si vide firmato dal sindaco che pure intervenne, e il ricorso fu sottoscritto da chi non era sindaco.

Con decisione 14 ottobre 1893, n. 296, *Violardi e G. P. A. di Cuneo,* fu dichiarato irricevibile il ricorso per essere stato notificato soltanto alla parte interessata e non anche all'autorità che emise il provvedimento che nella specie era la G. P. A.

di produrla, non ostante che tale deliberazione non sia stata mai tradotta in una formale istanza, ma sia stata nella forma originaria presentata all'autorità cui doveva la domanda essere prodotta.

Per il rimborso delle spese di mantenimento degli inabili al lavoro, posteriori all'attuazione della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza valgono le norme del Capo VII della legge stessa relative al domicilio di soccorso, le quali norme hanno in questa parte derogato all'art. 81 della legge sulla pubblica sicurezza.

La disposizione del detto articolo 81, in quanto addossa il carico sussidiario del mantenimento degl'inabili al lavoro al solo Comune di origine senza prima chiamarvi il Comune dell'effettivo ed attuale domicilio, è incompatibile con l'art. 75 della legge sulle istituzioni di beneficenza ed ha trovato quindi in questa legge una deroga.

Per il periodo anteriore al giorno in cui entrò in vigore la legge 17 luglio 1890 (sebbene posteriore alla pubblicazione di essa legge) la competenza della spesa di mantenimento degli inabili al lavoro continua ad essere regolata dall'articolo 81 della legge di pubblica sicurezza; e quindi le spese relative debbono fare carico al Comune di origine.

La legge sulle istituzioni di beneficenza entrò in vigore in ciascuna delle sue parti e nel suo complesso nel giorno 17 gennaio 1891.

L'obbligo di rimborso nel Comune di origine dell'indigente si estende anche al mantenimento del medesimo, pel tratto anteriore alla legge di pubblica sicurezza, volontariamente prestato da un altro Comune.

Il difetto dell'ordinanza prevista dall'articolo 81 della legge di pubblica sicurezza non esonera il Comune di origine dall'obbligo di rimborso, che nasce dalla legge (1).

Atteso in quanto al primo mezzo del ricorso che la cognizione delle controversie deferita dall'art. 80 della

(1) Con altra decisione 17 agosto 1893, n. 265, *Comune di Vo e G. P. A. di Padova*, la IV Sezione a riguardo del rimborso di spese pel mantenimento degl'indigenti inabili al lavoro decise:

legge 17 luglio 1890 alla Giunta Provinciale Amministrativa, o secondo i casi, al Ministero, non è punto subordinata, come assume il ricorrente, alla condizione che le controversie medesime si riferiscono alle sole spese erogate per la cura e pel ricovero degl'infermi o degl'inabili al lavoro in ospizi o altri simili stabilimenti. Se infatti il citato articolo parla di controversie relative a rimborsi di spese di spedalità, di soccorso, di assistenza e di mantenimento in ospizi o ricoveri, è chiaro che le parole *ospizi o ricoveri* non si riferiscono che al solo *mantenimento*, per la semplice ragione che gli *ospizi* o *ricoveri* non essendo naturalmente destinati che al mantenimento degli inabili al lavoro, non hanno alcun necessario rapporto nè col concetto della *spedalità*, che riguarda la cura degli infermi, nè con quella del *soccorso* e dell'*assistenza*, forme generiche d'aiuti, sussidii e beneficenza, che non esigono punto la permanenza di beneficiati in ospizi o in altri consimili istituti. Nè altrimenti si intenderebbe una restrizione che togliesse ai Comuni e agli altri enti indicati nel citato articolo 80 il beneficio dello spedito procedimento quivi stabilito quando per mancanza di case di ricovero o per altre difficoltà non riuscissero a collocare gl'indigenti in alcuno di tali istituti, tanto più che l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, anzichè prescrivere assolutamente, come pretende il Comune ricorrente l'invio degli inabili in un ricovero di mendicità, fa espressamente salva la facoltà di provvedere altrimenti al loro mantenimento. Nè giova l'addurre in contrario che in caso di mantenimento in ospizio o ricoveri sia facile il controllare le spese per la *liquidità* delle *rette* di tali istituti non potendo un tale argomento rendere meno arbitraria la limitazione che si vorrebbe introdurre nella chiara e generica formola della legge, mentre non possono mancare alle suddette Autorità decidenti altri mezzi e criteri istruttorii per constatare anche in caso di soccorso o di assistenza

---

« Bisogna distinguere il caso del rifiuto previsto dall'art. 79 della legge 17 agosto 1890 dal caso dell'Ospedale che accoglie i malati poveri a qualunque comune appartengono, salvo a farsi rivalere delle spese da chi di ragione. Per il combinato disposto degli articoli 76 e 97 della detta legge le Congregazioni di carità e le altre istituzioni pubbliche di beneficenza (tra le quali certamente debbonsi annoverare gli Ospedali) non possono rifiutare soccorsi urgenti sotto il pretesto che il povero non appartenga al Comune, ma devono prestarli, salvo a ripetere il rimborso delle spese dove sussista l'obbligo di un tale rimborso. »

prestata direttamente e provatamente la sussistenza e la misura delle spese di cui si chiede il rimborso;

Attesochè tanto meno è a ritenersi che non potesse la Giunta Provinciale Amministrativa emettere la sua decisione per mancanza di legale domanda. Basta infatti notare che la Giunta anzidetta procedette in base ad una deliberazione del Consiglio comunale di Opera concepita nei seguenti termini: « Delibera *far istanza* presso l'onorevole Giunta Provinciale Amministrativa di Milano perchè si compiaccia giudicare essere il comune di Lodi e Chiosi obbligato al mantenimento e ricovero della povera ecc. »; e se l'autorità esecutiva municipale, anzichè trasfondere in un formale reclamo il contenuto di una tale deliberazione come regolarmente avrebbe dovuto fare, produsse senz'altro la deliberazione stessa innanzi alla Giunta Provinciale Amministrativa, una tale irregolarità di forma non potrebbe elevarsi a motivo di nullità del procedimento in quanto che nell'atto deliberativo esibito alla Giunta provinciale e notificato all'avversario Comune di Lodi, già esistevano gli elementi essenziali della domanda da cui fu eccitata la giurisdizione del Collegio decidente. Nè di fronte all'esistenza di tali estremi giova il rilevare che la deliberazione esibita come reclamo non fosse in regola con le prescrizioni sul bollo, essendo ovvio che, salva l'applicabilità delle possibili penalità innanzi alle competenti autorità, tale infrazione non possa avere altro effetto deducibile in questa sede.

Attesochè (passando all'esame de' criterii legali in base a cui l'impugnata decisione ebbe a stabilire la competenza passiva delle spese controverse) la Giunta Provinciale Amministrativa in quanto al periodo posteriore all'attuazione della citata legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza del 17 luglio 1890 rettamente applicò alla contestazione le regole stabilite dal capo VII della legge stessa, dacchè la Sezione dopo matura considerazione ha ritenuto che le norme anzidette abbiano derogato anche all'art. 81 della legge di pubblica sicurezza testo unico del 30 giugno 1889 limitatamente alla determinazione del domicilio di soccorso per gli effetti del mantenimento degli inabili al lavoro, come del resto non pare che fosse alieno dal riconoscere nel suo ricorso lo stesso Comune ricorrente, sebbene all'udienza la sua difesa abbia sostenuto la tesi contraria invocando in proposito una precedente decisione di questo Collegio.

Occorre infatti aver presente che la citata legge sulle istituzioni di beneficenza, dopo aver dato con gli art. 72, 73 e 74 (Capo VII) un complesso di norme speciali per regolare il domicilio di soccorso nei casi in cui il titolo all'assistenza per parte della Congregazione di Carità e delle altre istituzioni di un Comune o di una frazione dipenda dalle condizioni del domicilio o della appartenenza al Comune, soggiunge nell'art. 75 che le norme stesse si applicano in tutti i casi ne' quali i Comuni le Provincie ed altri Istituti locali sieno obbligati a rimborsare spese di soccorso, di assistenza e di spedalità. È chiaro pertanto, pel complesso di tali norme, che nelle varie leggi speciali occorra distinguere da una parte le disposizioni che stabiliscano a carico dei Comuni o di altri enti locali o delle Provincie il principio della obbligatorietà di determinate spese di beneficenza e dall'altra parte i criterii giusta i quali sia da esse determinato il rapporto locale di appartenenza o di domicilio degl'indigenti come titolo al soccorso in riguardo agli enti suddetti. E mentre in quanto al principio dell'obbligatorietà di tali spese nulla deve reputarsi innovato alle varie disposizioni speciali (quale è appunto quella del citato articolo 81 della legge di pubblica sicurezza in quanto pone sussidiariamente a carico de' Comuni il mantenimento degli inabili al lavoro e qual'è quella dell'art. 203 della legge comunale e provinciale che pone a carico delle Provincie il mantenimento di rispettivi mentecatti) nonchè alle norme particolari di alcune Provincie tuttora vigenti in forza dell'art. 97 della legge sulle istituzioni di beneficenza, deve d'altra parte ritenersi che in quanto alla determinazione del domicilio di soccorso questa legge con le disposizione del Capo VII abbia regolato tutta la materia già regolata dalle varie norme anteriori, sostituendo alle differenze non giustificabili dei criterii precedentemente seguiti, un più razionale, opportuno ed uniforme sistema di disposizioni. Di fronte infatti a' termini in cui è concepita la disposizione del riportato art. 75 è a ritenersi che le predette norme sul domicilio di soccorso, senza alcuna restrizione o limitazione, siano state estese a tutte le varie forme di soccorso o assistenza imposta per legge e quindi anche al mantenimento degl'inabili al lavoro messo in via sussidiaria a carico del Comune dal citato art. 81 della legge di pubblica sicurezza.

Attesochè l'osservare che un tale obbligo di mantenimento degl'inabili è scritto in una legge, che ha scopo e carattere diverso da quello sulla beneficenza, può far dubitare che le disposizioni di quella sieno rimaste inderogate ed integre di fronte alle disposizioni date da questa sul domicilio di soccorso; ma un tale dubbio è vinto quando da una parte si consideri che il mantenimento degl'inabili al lavoro, pur interessando la sicurezza comune e l'ordine pubblico ed essendo sancita dalla citata legge di pubblica sicurezza sotto il titolo delle *disposizioni relative alle classi pericolose della società*, non perciò perde il carattere di un ufficio essenzialmente di beneficenza, non potendo che rientrare nel generico concetto dell'*assistenza*, di cui nel citato art. 75 della legge 17 luglio 1890, un tale ufficio di sociale solidarietà imposto dalla legge di pubblica sicurezza gradatamente ad alcuni determinati istituti pii, a' Comuni di origine ed allo Stato in favore di coloro che per tenera od avanzata età, per vizii organici o per croniche malattie non siano in grado di provvedere da sè a' mezzi di sussistenza. D'altra parte la specialità e la diversità della legge che stabilisce un tale onere non può escludere affatto l'applicabilità de' nuovi criterii voluti dal citato art. 75 della legge sulle istituzioni di beneficenza appunto perchè quest'articolo non fa che riferirsi a qualsiasi disposizione che abbia per qualunque causa reso obbligatorie per i Comuni per le Provincie o per locali istituti spese di assistenza soccorso o spedalità, derogando ad esse in quanto abbiano con criterii diversi determinato il rapporto di appartenenza degl'indigenti verso i Comuni come base della competenza passiva delle spese medesime. Anzi giova notare che il citato articolo 75 mentre estende espressamente siffatti criterii a *tutti* i casi di tali spese obbligatorie, col capoverso fa *unica eccezione* per le disposizioni de' *particolari statuti* che regolino altrimenti il domicilio di soccorso, pur tenendo ferme le regole anzidette per le istituzioni che provvedono a beneficenza *obbligatoria per legge.* Ora di fronte a tale unica eccezione e di fronte all'assolutezza della disposizione dell'art. 75 per *tutti* gli altri casi di carità obbligatoria, non è possibile il ritenere che l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza rimanga come una seconda *eccezione* al principio sancito dal citato art. 75 e come una limitazione che non lo renda in realtà applicabile a *tutti* gli altri

casi di beneficenza obbligatoria per legge. Deve pertanto ritenersi che la mentovata disposizione della legge di pubblica sicurezza in quanto addossa il carico sussidiario del mantenimento degl'inabili al lavoro a' soli Comuni di origine, senza prima chiamare i Comuni di loro effettivo ed attuale domicilio, sia incompatibile con l'assolutezza dei diversi criterii stabiliti con l'articolo 75 della posteriore legge sulle istituzioni di beneficenza, e che abbia quindi per tal parte trovato in questa legge una deroga. in conformità della regola contenuta nell'articolo 5 delle disposizioni preliminari al Codice civile e per virtù dell'art. 103 della stessa legge sulle istituzioni di beneficenza che deroga ad ogni altra contraria disposizione;

Attesochè a conferma di quanto si è ritenuto fin qui non devesi finalmente trasandare l'autorità de' precedenti parlamentari, in quanto che nella relazione ministeriale presentata nel 18 febbraio 1889 alla Camera dei Deputati sul disegno di legge relativo alle istituzioni di beneficenza fu detto che le nuove norme sul domicilio di soccorso dovessero applicarsi a tutti i casi di spese di spedalità, di mantenimento di mentecatti, e di ricovero di mendicanti, esplicitamente dichiarandosi che que' criterii avrebbero dovuto derogare ad ogni legge precedente, « compresa quella ul- « tima sulla pubblica sicurezza ». Nè su tali intenti vi fu durante la discussione parlamentare alcuna osservazione o dichiarazione contraria.

Attesochè però, in quanto al periodo posteriore alla pubblicazione della legge sulle istituzioni di beneficenza ma anteriore all'attuazione di essa, non poteva l'impugnata decisione con effetto rettroattivo applicare le norme del Capo VII della legge alla competenza passiva delle spese di mantenimento della indigente di cui si tratta, essendo naturale che durante quel periodo era in pieno ed assoluto vigore il disposto dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza e quindi le spese del mantenimento della indigente anzidetta dovevano per quel tempo far carico al Comune di origine, cioè al Comune di Opera, non al Comune di Lodi. Nè vale il dedurre che le indicate norme del Capo VII della legge sulle istituzioni di beneficenza del 17 luglio 1890 fossero applicabili fin dal quindicesimo giorno della pubblicazione della legge stessa in conformità della regola posta nell'art. 1 delle disposizioni preliminari del Codice civile, in

quanto non occorressero per l'attuazione di tali norme, secondo assume il ricorrente, nè lavori preparatori nè le disposizioni regolamentari riservate nell'art. 104 della legge anzidetta. A prescindere invece che anche per le disposizioni del Capo VII fu ritenuto necessario lo stabilire speciali norme regolamentari, quali sono quelle degli articoli 109 e seguenti del regolamento 5 febbraio 1891, basta appena accennare che, in conformità appunto della salvezza contenuta nel citato art. 1 delle disposizioni preliminari al Cod. civ., per la legge sulle istituzioni di beneficenza fu col citato art. 104 espressamente stabilito di fissare per decreti reali i termini entro i quali avrebbe dovuto andare in attuazione, ponendosi all'esercizio di tale facoltà concessa al Governo il limite massimo di sei mesi dalla promulgazione. È chiaro quindi che non essendo stati effettivamente emanati siffatti decreti, la legge in ciascuna delle sue parti e nel suo complesso non potette entrare in attuazione che soltanto allo spirare di quel termine, cioè al 17 gennaio 1891;

Attesochè nemmeno giova a giustificare per questo lato l'impugnata decisione, il rilevare che la indigente di cui si tratta era stata già da parecchi anni ricoverata nell'ospizio di mendicità di Lodi prima che nel settembre 1890 fosse ricondotta nel nativo Comune di Opera e prima che ne fosse assunto da questo il carico del mantenimento, perchè in mancanza di alcun titolo legale che obbligasse il comune di Lodi in quel tempo e di fronte alle disposizioni della legge di pubblica sicurezza che ponevano quella spesa a carico del Comune di origine, non poteva pel mantenimento già volontariamente prestato dal comune di Lodi venir meno l'obbligo del comune di Opera, come Comune di origine della indigente. Nè finalmente giova il dire che il comune di Opera non potesse ritenersi legittimamente obbligato per difetto della formale ordinanza di cui nell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, sia perchè non è il caso d'invocare una tale ordinanza quando il mantenimento sia stato già di fatto assunto e la spesa già sostenuta, come nella specie ebbe a fare il comune di Opera dietro rimostranza dell'autorità di pubblica sicurezza, sia perchè il titolo dell'obbligatorietà scaturisce direttamente dalla legge, non essendo l'ordinanza che il mezzo coattivo per assicurarne l'adempimento quando l'onere non sia vo-

lontariamente riconosciuto ed assunto dagli enti chiamati a sostenerlo;

Attesochè avendo la decisione impugnata posto in complesso a carico del comune di Lodi tutta la somma di cui il comune di Opera chiese il rimborso a titolo di spesa pel mantenimento della indigente Motta Stella e mancando in essa ogni elemento per distinguere la parte che si riferisca a tale mantenimento pel periodo anteriore all'attuazione della legge sulle istituzioni di beneficenza da quella relativa al periodo posteriore, non si può che annullare in tutto la decisione medesima, perchè la Giunta provinciale amministrativa riprendendo in esame la controversia (detratte le spese che secondo i criteri stabiliti nelle premesse considerazioni debbono restare a carico del comune di Opera, come comune di origine) in base alle prove che fornirà il Comune anzidetto, determini l'effettivo ammontare delle spese che debbono invece incombere al comune di Lodi, come domicilio di soccorso acquistato dalla indigente di cui si tratta;

Per questi motivi, annulla la decisione della Giunta provinciale amministrativa di Milano e rinvia gli atti alla stessa Giunta provinciale amministrativa perchè, ripresa in esame la controversia determini la competenza passiva della spesa anzidetta in base a criteri stabiliti, ecc.

SEZIONE IV.

(Decisione 12 gennaio 1893, n. 11).

Presidente SPAVENTA — *Relatore* ROSMINI.

Zinzani (avv. Lusignani) — Ministero Lavori Pubblici (avv. erar. Criscuolo) e Prefetto di Parma.

Interlocutoria della IV Sezione — Ordine al Ministero di una perizia per mezzo del Genio civile.

La Sezione IV tenendo in sospeso qualunque decisione in merito del proposto ricorso ai sensi dell'articolo 37 della legge sul Consiglio di Stato, richiede che il Ministero dei lavori pubblici per mezzo del Genio civile, ed in concorso, per quanto possa abbisognare, della parte ricorrente, accerti e chiarisca alcune circostanze di fatto, e degli accertamenti rimetta alla segreteria della IV Sezione documentata rela-

zione infra novanta giorni dalla pubblicazione della presente richiesta (1).

---

(1) La IV Sezione fa richiesta di documenti:
Con interlocutoria 26 gennaio 1993 n. 36, *Comune di Casarsa della Delizia e Ministero della Pubblica Istruzione.*
26 gennaio 1893 n. 42 *Santori, e Ministero dell'Istruzione Pubblica.*
26 gennaio 1893 n. 38, *Romano e G. P. A. di Palermo.*
13 aprile 1893 n. 145; *Fiordelisi, De Lucia c. Caravito.*
28 aprile 1893 n. 156, *Mazzaroni e Prefetto di Cosenza.*
28 aprile 1893 n. 158, *Zupi e Di Genova.*
28 aprile 1893 n. 157, *Garibaldi c. G. P. A. di Genova.*
28 aprile 1893 n. 162, *Comune di Soverato e Alvisi.*
23 febbraio 1893 n. 88, *Bruno Alfano e Apostolico.*
23 febbraio 1893 n. 84, *Viscione e Raucci.*
23 febbraio 1893 n. 89, *Faravelli e G. P. A. di Genova.*
23 febbraio 1893 n. 82, *Musitano e G. P. A. di Reggio Calabria.*
23 febbraio 1893 n. 80, *Congregazione di Carità di Modena e Ministero Interno.*
29 marzo 1893 n. 130, *Comune di Farra d'Alpago G. P. A. di Belluno.*
9 marzo 1893 n. 99, *Berlingieri e G. P. A. di Catanzaro.*
9 marzo 1893 n. 98, *Istituto Mazzetti e G. P. A. di Perugia.*
27 maggio 1893 n. 192, *Arciconfraternita di Santa Maria e G. P. A. di Napoli.*
27 maggio 1893 n. 195, *Arciconfraternita di Sant'Anna dei Lombardi e G. P. A. di Napoli.*
27 maggio 1893 n. 193, *Cusani e G. P. A. di Benevento.*
19 maggio 1893 n. 182, *Bisetti e G. P. A. di Novara.*
16 febbraio 1893 n. 68, *Morandi e G. P. A. di Novara.*
12 luglio 1893 n. 241. *Congregazione di Carità di Ficulle e G. P. A. e R. Intendenza di finanze di Perugia*
12 gennaio 1893 n. 20, *Silvi e Gambini.*
30 settembre 1893, n. 286, *Bott. e Prefettura di Alessandria.*
29 marzo 1893 n. 123, *Jovachini e Prefetto di Chieti.*
8 agosto 1893 n. 254, *Breda e Ministero dei Lavori Pubblici.*
20 settembre 1893, n. 277, *Tisci e Consiglio provinciale di Cagliari.*
30 settembre 1893 n. 279, *Confraternita del Santissimo Rosario e Ministero Interno.*
26 ottobre 1893 n. 305, *Zoja e G. P. A. di Milano.*
17 novembre 1893 n. 340, *Confraternita del Santissimo Rosario e G. P. A. di Salerno.*
18 agosto 1893 n. 261, *Damiani e G. P. A. di Girgenti.*
29 dicembre 1893 n. 373. *Martucci e G. P. A. di Lecce.*
29 dicembre 1883 n. 375. *Gallo e G. P. A. di Avellino.*
7 dicembre 1893 n. 357. *Comune di Amandola e Ospedale di Sinigaglia.*

CORTE DEI CONTI

SEZIONE III.

(Decisione 24 gennaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* BACCELLI.

Gerocarne (avv. Ciolfi) — Comune di Palmi (avv. Tripepi).

Appaltatore del dazio di consumo — Patto di dividere gli utili col Comune — Obbligo di rendere conto — Quid se il Consiglio di prefettura giudica le partite del dazio consumo nel conto del tesoriere comunale — Se ammesso tra le spese il compenso personale dell'appaltatore — Spese di ufficio — Danno prodotto da malversazione del ricevitore — A carico di chi vada — Spese segrete pel contrabbando — Spese in più o in meno di ciò che è stabilito nell'organico.

Quando il Comune conceda la riscossione del dazio di consumo ad un appaltatore, non a solo canone fisso, ma con la divisione degli utili, l'appaltatore diventa un vero e proprio esattore, ed è sottoposto all'obbligo di rendere conto.

Se il Consiglio di prefettura nel giudizio del conto del tesoriere abbia esaminate anche le partite del dazio di consumo, ciò non toglie che non debba esaminare anche il conto speciale dell'esattore del dazio di consumo.

L'appaltatore del dazio di consumo che abbia stabilito col Comune la divisione degli utili della riscossione detratte le spese, non può prelevare dagli utili uno speciale compenso sul suo lavoro personale, il quale s'intende compensato sugli utili.

Se le spese di ufficio non furono giustificate non può impugnare l'equitativo criterio del Consiglio di prefettura che le ridusse ad una data somma.

Se la nomina del ricevitore del dazio sia fatta dal Comune, il danno della malversazione del ricevitore deve essere diviso tra il Comuue che n'ebbe la nomina e l'appaltatore che doveva averne la sorveglianza.

Le spese segrete di sorveglianza sul contrabbando possono ammettersi se anche non giustificate.

L'appaltatore non poteva oltrepassare la somma stabilita nell'organico pei stipendi degl'impiegati, ma non è ammessa la riduzione pretesa dal Comune se non sia giustificata.

I. Attesochè, sebbene la entrata del dazio di consumo nel più dei casi non sia riscossa dall'esattore delle altre entrate comunali, ma da speciale appaltatore, questa accidentalità non si oppone a farlo ritenere in genere quale un esattore speciale. Ed infatti, a senso della legge 3 luglio 1864, il dazio di consumo può riscuotersi in tre modi: o direttamente dallo Stato, o mediante concessione in abbonamento, o per concessione in appalto.

Or quando la concessione in appalto vien data dal Comune non a solo canone fisso, ma a condizione che una parte degli utili netti debba essergli devoluta, è chiaro che l'appaltatore si rende in questo caso un vero e proprio esattore, che ha l'obbligo di render conto del denaro incassato e speso; è chiaro cioè che il denaro incassato non diventa *ipso jure* denaro privato dell'appaltatore, ma resta denaro comunale finchè non segue la resa del conto e la divisione degli utili.

Onde è che in questo caso, sia considerandosi l'appaltatore come esattore, sia considerandosi come maneggiatore di danaro comunale ed obbligato a rendere conto, egli è, e deve essere soggetto alla giustizia amministrativa.

II. Che quanto alla seconda eccezione vi è da osservare che se il Consiglio di prefettura quando esaminò il conto del tesoriere comunale, vide e conobbe le partite del dazio consumo, non perciò giudicò il conto dell'appaltatore, ma soltanto quelle partite che avevano rapporto fra tesoriere e Comune. Non diversamente da quando questa Corte giudicando i conti del ricevitore provinciale conosce indirettamente anche quelli degli esattori, ma ciò non vieta che dopo aver giudicati i conti del ricevitore questa Corte non possa giudicare anche questioni relative ai conti dell'esattore.

Sull'appello principale. — Partita di lire 2400 compenso all'appaltatore per sua opera di sorveglianza e direzione.

Attesochè essendo egli compensato col 35 per cento sugli utili, laddove ve ne fossero stati, questa sua opera si

intendeva retribuita con essi, ed ove gli utili non vi fossero stati, egli avrebbe dovuto subire le conseguenze dell'alea del contratto.

Partita di lire 600 — spese di ufficio per ciascuno degli anni 1888 e 1889.

Attesochè su questa partita così ridotta da lire 1200 chieste dal contabile, non regge il motivo dedotto. Imperocchè, privo egli di ogni giustificazione, a torto impugna quell'equitativo arbitrio del giudice che determinò la spesa in quella somma, invocandolo oggi per averne una maggiore.

Sull'appello incidentale. — Partita di lire 652.42 per perdite attribuite a colpa del ricevitore del dazio.

Attesochè il Consiglio di prefettura, affermando che la nomina di tale ricevitore era fatta dal Comune, è giusto che la colpa di lui non ricada sull'appaltatore che niuna parte ebbe nella nomina. Se non che, avendo l'appaltatore il dovere della vigilanza sul ricevitore, non è giusto che tutto il danno sia attribuito al Comune, ma per la colpa reciproca è giusto che ambedue lo risentano in eguale proporzione. Ond'è che il reclamo dev'essere accolto per la metà della partita, ossia per lire 326.21.

Partita di lire 500 per spese segrete di sorveglianza sul contrabbando.

Attesochè trattasi di spese non per retribuire quella sorveglianza che era esercitata dal personale daziario, ma di *spese segrete* per la scoperta del contrabbando. Che avuto riguardo alla natura speciale di tali spese, non poteva il Consiglio di prefettura, come esso ben decise, richiederne la dimostrazione.

Partita di lire 1394, relative alla spesa del personale per il 1889.

Attesochè il Consiglio di prefettura non ha erroneamente giudicato restringendo la spesa nei limiti segnati dall'organico, non potendosi questi limiti oltrepassare, come il contabile stesso affermava di averli oltrepassati.

Che d'altra parte il Comune non giustifica ora con la produzione di analoghi documenti che la spesa suddetta venne effettivamente dal contabile pagata in misura inferiore a quella stabilita dall'organico.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 17 gennaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* BREGANZE.

Procuratore generale — Magnina Giovanni.

Responsabilità per valori perduti dallo Stato — Incaricato di reggere un ufficio contabile — Ammanco imputabile a pura negligenza — Decorrenza degl'interessi.

L'incaricato di reggere un ufficio contabile, se anche non sia contabile, è soggetto alla stessa responsabilità che è addossata ai contabili pei valori che per loro colpa o negligenza fossero perduti dallo Stato.

Trattandosi non di ammanco addebitabile al titolare dell'ufficio, ma di ammanco derivante dalla mancanza di accurata vigilanza, la decorrenza degl'interessi può stabilirsi non dalla data della deficienza di cassa, ma dalla notificazione della sentenza della Corte dei Conti.

Considerando che una volta assodato e il fatto in genere (*furto di valori nella cassa della dogana di Pantelleria eseguito da alcuni coatti*) e la negligenza di chi presiedeva a quell'ufficio (*cioè il Magnina*), occorre occuparsi anche della eccezione specificatamente dedotta dal Magnina, che infine egli non era che un incaricato puramente in via interinale della Ricevitoria di dogana, epperò non potrebbe nè dovrebbe dalla Corte essere considerato quale contabile.

Alla quale eccezione peraltro risponde una lunga e costante giurisprudenza di questa Corte, la quale, e per la lettera e per lo spirito della legge sulla contabilità generale dello Stato, e per le norme di diritto comune, non ha mai fatto distinzione tra incaricato e titolare effettivo di un ufficio contabile. Che se niuna distinzione si fece sempre, fin per gli uffici posti nei maggiori centri e di grande rilievo, p. e., per gl'incaricati dei magazzini della armata di terra e di mare, con maggior ragione non può nè deve farla per uffici dell'indole della Ricevitoria di Pantelleria così isolati ed autonomi, dove il graduato delle guardie doganali è tutto, concentrando in sè — e l'inchiesta amministrativa lo ha provato — la energia tutta dei pubblici servizi del proprio ramo.

Date le quali condizioni, il Magnina alla Pantelleria era il ricevitore vero e proprio di dogana e come tale non può a meno che esser ritenuto e giudicato dalla Corte, così come del resto ha stabilito in lunga e costante serie di consimili casi.

Considerando che giusta è la domanda del signor Procuratore generale, perchè si revochi solo in parte la decisione 6 giugno 1889 sui conti dei ricevitori di dogana e diritti marittimi, specialmente per la gestione dal 1° luglio 1887 al 30 giugno 1888, tenuta dal signor Ravagli Camillo ricevitore principale di Trapani, e implicitamente per quella del ricevitore secondario di Pantelleria.

Considerando che non trattandosi già di ammanco addebitabile al detto titolare, alla cui onorabilità anche l'inchiesta amministrativa ha reso la più ampia testimonianza, ma solo di ammanco derivante dalla mancanza di accurata vigilanza, epperò di una responsabilità; il che può imporre un riguardo anche in ordine alla decorrenza degli interessi.

Per questi motivi accoglie il ricorso del Procurator generale, revoca la decisione impugnata e condanna il Magnina al pagamento, ecc., più gl'interessi dal giorno della notificazione della presente.

SEZIONE III.

(Decisione 24 gennaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Cotta (avv. Busatti e Baldoni).

Circolare 12 maggio 1878 — Attribuzione del quarto delle pene pecuniarie agli agenti scovritori delle contravvenzioni — Circolari ed istruzioni ministeriali — Se gli agenti subalterni possano rifiutarvi esecuzione.

La circolare 12 maggio 1878, la quale stabilisce la distinzione tra le contravvenzioni derivanti da leggi e regolamenti speciali e quelle derivanti dalla legge penale generale non ha dettato norme contrarie alla legge 26 gennaio 1865 n. 2134, ma si è limitata a risolvere un dubbio nato occasionalmente per la esecuzione della legge stessa.

Da ciò consegue che gli agenti della forza pubblica hanno diritto di partecipare al quarto delle multe soltanto per le contravvenzioni per violazioni di leggi e

regolamenti speciali, non già per quelle relative alla legge penale generale, la denunzia delle quali costituisce un dovere imprescindibile degli agenti stessi.

Le circolari e le istruzioni ministeriali sono sempre obbligatorie per gli ufficiali pubblici; nè il subalterno può rifiutarvi esecuzione perchè a suo modo di vedere sieno contrarie alle leggi (1).

Attesochè quantunque in tesi generale sia indubitato non essere in facoltà del potere esecutivo di emettere disposizioni normali diverse da quelle determinate da legge, pure nella specie non esiste tale anormalità, dappoichè la circolare del 12 maggio 1878, lungi dal dare disposizioni contrarie alla legge 26 gennaio 1865, non fece che risolvere un dubbio sollevato occasionalmente alla esecuzione della legge stessa.

Attesochè la soluzione contenuta in quella circolare non ha violato la legge; la distinzione con essa fatta, fra contravvenzioni che si riferiscono a leggi speciali e quelle derivanti dalla legge penale generale, è logica e non contraddice la legge che vuolsi ritenere violata.

Attesochè la compartecipazione al quarto delle multe per gli agenti della forza pubblica e di basso servizio non puossi che attribuire soltanto a quelle fiscali per contravvenzioni derivanti da leggi o regolamenti speciali, come quelli forestali, doganali, daziari e simili, ed a favore degli agenti direttamente incaricati di quel ramo di servizio, non mai a quelle che hanno origine da reati comuni contro le persone e le proprietà, punibili talvolta secondo il Codice penale, con pene pecuniarie, dappoichè la denunzia di questi ultimi reati costituisce per tutti gli agenti indistintamente un dovere assoluto e imprescindibile.

Attesochè dalla lunga ed animata discussione che ebbe luogo alla Camera dei deputati nelle tornate dei 29 e 30 novembre 1864, a proposito dell'art. 3 della legge 26 gennaio 1865, chiaro si scorge il concetto che l'applicazione del detto articolo debba farsi in senso piuttosto ristrettivo, non per misura di fiscalità, bensì per evitare immoralità ed ingordigia negli agenti governativi.

---

(1) Su questo punto vedi Saredo: *Trattato delle Leggi*, Vol. *I*, *n*. 293 *e segg*.

Attesochè le circolari e le istruzioni ministeriali sono sempre obbligatorie per gli ufficiali pubblici, dessi possono in caso di dubbio provocare schiarimenti o provvedimenti dall'Autorità superiore, ma non è affatto ammessibile che un impiegato subalterno si ribelli al suo superiore, e che di sua autorità non dia esecuzione ad una circolare o ad una istruzione sotto pretesto che dessa, a suo modo di vedere, sia in opposizione alla legge.

Attesochè, sebbene la circolare 12 maggio 1878 fosse stata provocata nell'occasione di un dubbio sollevato per contravvenzione in materia di caccia e porto d'arme, pure dal contesto della stessa sorge chiaro ed evidente che la disposizione in essa contenuta concerneva in massima ed in tesi generale il divieto di accordare compartecipazione o compenso per denunzie di reati previsti dal Codice penale.

Attesochè la circostanza di essersi altre volte eseguito il riparto senz'alcuna osservazione, non tenendo presente la distinzione contenuta nella circolare, non è ragione per continuare nello irregolare sistema adottato.

Attesochè il soccombente in giudizio va tenuto alle spese.

Per questi motivi, rigetta la opposizione.

SEZIONE III.

(**Decisione 24 gennaio 1893**).

Presidente FINALI — *Relatore* BADAMI.

Procuratore generale — Zerilli Vincenzo.

Responsabilità dell'esattore delle imposte dirette — Giudizio speciale del procuratore generale — Se si sospenda nella pendenza di appello relativo al conto di gestione — Somme indebitamente riscosse dai contribuenti — Quid se lo Stato non abbia fatto ancora alcun rimborso ai contribuenti.

Il giudizio speciale, promosso dal procuratore generale presso la Corte dei Conti contro un esattore delle imposte dirette per responsabilità da costui incorsa per somme in più riscosse dai contribuenti, non deve esser sospeso in pendenza dello appello dallo esattore stesso prodotto contro il decreto del Consiglio di prefettura che giudicò del suo conto, neanche se egli assuma che dal giudizio di appello possa, anzichè debitore risultare creditore.

L'esattore è responsabile verso lo Stato delle somme in più riscosse dai contribuenti, poichè questo fatto costituisce lo Stato debitore verso i contribuenti medesimi; e questa responsabilità è effettiva, quand'anche lo Stato non abbia ancora restituite ai contribuenti le somme da essi indebitamente pagate all'esattore.

Attesochè non regge la deduzione fatta da Zerilli cioè che in pendenza dello appello da lui prodotto contro il decreto del Consiglio di prefettura di Reggio Calabria, del 21 febbraio 1890, stato emesso sul conto della detta esattoria si debba tenere in sospeso l'attuale giudizio speciale a di lui carico promosso.

Ed in vero il conto di cui sopra è parola, riguarda gl'interessi dello esattore in confronto di quelli del Comune di Delianova, mentre qui trattasi di un fatto che pure essendo avvenuto in conseguenza della gestione della suindicata esattoria, riguarda l'interesse dello Stato, e non ha alcuna relazione con il conto dell'esattoria medesima.

Da ciò la convenienza, anzi il bisogno di provvedere separatamente riguardo all'addebito che ne occupa, senza riguardo alla circostanza dedotta da Zerilli, che cioè dal giudizio di appello sul conto possa egli anzichè debitore risultare creditore.

Attesochè nemmeno ha fondamento l'altra deduzione messa avanti dal detto Zerilli, che cioè non si possa dire verificato il danno per l'erario, e perciò di nulla egli è responsabile, perchè lo Stato non ha ancora rimborsato ai contribuenti le somme che questi hanno pagato in più del dovuto.

Il malfatto del contabile consiste nell'avere eseguite indebite riscossioni, e questo basta per costituirlo responsabile.

Lo Stato ha il diritto di vegliare a che i contribuenti non paghino più di quanto devono, e ha l'obbligo di restituire ai contribuenti ciò che dai medesimi risultasse pagato in più del rispettivo dare. Ma tale restituzione non può nè deve aver luogo se non se quando il contabile che ha eseguite le indebite riscossioni abbia versato le relative somme nella cassa erariale.

Attesochè è pacifico per confessione dello stesso Zerilli, che il suo debito per l'oggetto suindicato è di L. 318.37.

Per questi motivi, accoglie la istanza del procuratore generale e condanna, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 4 aprile 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BACCELLI.

Guastone-Belcredi — Comune di Volpara (avv. Santini).

Azione popolare — Appello prodotto da un semplice cittadino contro un decreto del Consiglio di prefettura — Mancanza di autorizzazione.

Deve rigettarsi l'appello prodotto da un semplice cittadino, con azione popolare, contro il decreto del Consiglio di prefettura, quando non risulti che l'introduzione della lite sia stata preceduta dall'autorizzazione della G. P. A. prescritta dall'art. 114 della legge comunale e provinciale (1).

Poichè l'appellante si presenta in giudizio quale semplice cittadino, sicchè l'azione da lui istituita non può essere altro che quella fondata sull'art. 114 della legge com. e prov. 1889.

Attesochè l'azione popolare sancita dal detto articolo può esercitarsi quando concorrano parecchie condizioni, fra le quali vi è l'autorizzazione della G. P. A. da darsi dopo sentito il Consiglio comunale.

Che lo scopo della suesposta condizione è quello di impedire che siano fatte domande senza consistenza ed in-

---

(1) Sull'azione popolare innanzi alla Corte dei Conti vedi un'altra decisione della stessa Corte del *29 dicembre 1891*, nella *Giustizia Amministrativa, Anno III, P. III, pag. 21,* nella quale incidentalmente la Corte si è occupata della definizione di uno degli elementi caratteristici dell'azione popopolare.

È importantissima l'attuale decisione, perchè, mentre respinge l'appello, ammette in massima l'esercizio dell'azione popolare innanzi alla Corte dei Conti.

E ciò, ripetiamo è importante, perchè una decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato dei *12 agosto 1891, Giustizia Amministrativa, Anno III, Parte I, pag. 277* senza decidere in massima la stessa questione aveva incidentalmente mosso dei dubbi nell'ammissibilità dell'azione popolare in quel procedimento, ritenendola propria a « regolare dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria le azioni di diritto civile che spettino ai Comuni ».

Tra le due noi preferiamo la dottrina professata dalla Corte dei Conti.

tentati temerari litigi, e di mettere in grado la Giunta stessa di accordare l'autorizzazione dopo conosciuti i motivi per eccitare, quando ne sia il caso, il Comune stesso a provvedere da sè, e quindi con maggiore semplicità alla difesa dei proprii diritti.

Che non risulta dagli atti che il Guastone-Belcredi appellante abbia ottenuta la detta autorizzazione; che abbia cioè adempiuto alla condizione, che nel pubblico interesse vuole la legge.

Che tutto ciò basta a rigettare l'appello anche senza osservare in merito quanto risulta dagli atti; cioè che colla deliberazione del 10 agosto 1889, fu la rappresentanza comunale che procedette alla nomina del perito, e che l'impegno della spesa occorrente pel progetto, fu legalmente assunto dalla rappresentanza stessa e che i pagamenti dei due acconti di L. 200 furono eseguiti negli anni 1890 e 1891 con fondi appositamente stanziati nei relativi bilanci; onde a ragione il Consiglio di prefettura di Pavia non aveva trovato applicabili nella specie, le disposizioni dell'art. 256 della legge.

Poichè le spese seguono la soccombenza, per questi motivi, rigetta l'appello, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 4 aprile 1893).

Presidente GALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Bellocchi (avv. Berni) — Comune di Bassiano (avv. Santucci).

Tesoriere comunale — Spese fatte senza mandato — Responsabilità — Quando debbano passare ai residui passivi — Spese giudiziali.

Le spese fatte dal tesoriere senza regolare mandato debbono stare a suo carico. Però se queste spese tornarono ad effettivo vantaggio del Comune, è giusto ordinarne il passaggio delle partite contestate ai residui passivi (1).

Questa determinazione della Corte, non essendo di-

(1) Cfr. sulla questione dei pagamenti fatti senza mandato la decisione della stessa Corte del *17 novembre 1891, Giustizia Amministrativa, Anno III, P. III, pag. 9,* e l'altra del *15 dicembre 1891, Giustizia Amministrativa, ivi, pag. 16.*

scarico completo, nè essendo condanna, deve esercitare influenza nella determinazione delle spese.

Considerando che se le argomentazioni esposte dal ricorrente Luca Bellocchi non sono prive di un certo valore, tanto che ad esse s'ispirano al certo le savie conclusioni del Pubblico ministero, tuttavia non hanno esse alcun carattere così predominante da indurre la Corte a pronunciarsi, così come chiederebbe il ricorrente per un completo accoglimento delle tesi da lui sostenute.

E infatti, contro tale provvedimento insorge ad ostacolo la eccezione posta iunanzi dal Comune e dal Consiglio di prefettura consacrato nel proprio decreto in oggi impugnato, e cioè che tutte quante le spese sulle quali nel presente giudizio si discute, vennero fatte dal contabile senza gli analoghi ordinativi e mandati.

Considerando che a questa sola prevalente violazione di legge, massime dopo la pubblicazione del regolamento 6 luglio 1890 n. 7036 riguardante l'*amministrazione e le contabilità dei Comuni e delle Provincie in armonia colla legge e regolamento sulla amministrazione e contabilità dello Stato,* intende la Corte di arrestarsi.

Considerando che non è men vero peraltro che molte delle argomentazioni esposte dal ricorrente potrebbero ricevere pieno suffragio con nuovi atti che regolarizzassero le spese che egli dice di avere effettivamente incontrate nello interesse del Comune, e che le abbia effettuate, non si attenta d'impugnarle il Comune, il quale, checchè si dica di quei pagamenti senti i benefici effetti; per le quali considerazioni è giusto si accolga la proposta del Pubblico ministero di passare le tre partite oggi contestate ai residui passivi.

Considerando che niegandosi il completo discarico, e respingendosi con ciò la parte principale dell'appello, si addiviene però coll'aprire l'adito ad una futura possibile regolarizzazione delle partite, ad una concessione in favore del ricorrente, il che non può a meno di esercitare una certa influenza anche nella determinazione delle spese.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 17 gennnaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* BACCELLI.

Procuratore generale — Vitetti.

Responsabilità dei contabili demaniali per le annate di fitto non riscosse dall'erario — Negligenza per aver omesso di chiedere la garenzia dell'approbatore.

E responsabile il contabile per l'annata di fitto di uno stabile demaniale non potuto riscuotere dal debitore o dal suo fidejussore, se per sua negligenza trascurò di richiedere nel contratto di affitto, oltre alla garenzia del fidejussore, anche quella di un approbatore prescritta dai regolamenti vigenti all'epoca del contratto.

Attesochè l'art. 64 del regolamento di contabilità 4 settembre 1870, esiga per i contratti di fitto, la cauzione personale di un fidejussore, e per di più di un *approbatore* — lo che equivale ad un fidejussore principale, e ad un altro fidejussore sussidiario, i quali garantiscano l'obbligato principale.

Che nella specie il contabile Vitetti stipulò il contratto di fitto con la sola garanzia di un fidejussore — omettendo l'altra dell'approbatore; sicchè l'Intendente di finanza in vista di questo difetto non dette la sua approvazione al contratto.

Attesochè è un fatto che l'annata 1883 del detto fitto non fu riscossa, e fatti gli atti di esecuzione, sia contro il debitore, che il fidejussore, riuscirono infruttuosi per insolvibilità dell'uno e dell'altro.

Che se il Vitetti avesse, come per legge, richiesta la garanzia anche di un approbatore, si sarebbe potuto sperimentare l'esecuzione anche contro di questo e realizzare il credito che fu perduto dall'Amministrazione: e tale fatto, indipendentemente da ogni altro motivo fu di per sè sufficiente a costituire in colpa il Vitetti.

Che quindi il Vitetti e per esso i suoi eredi, essendo egli defunto, devono rispondere della mancata riscossione dell'annata perduta, e delle spese occorse per la detta esecuzione, oltre alle spese del giudizio ed agli interessi da decorrere dal giorno in cui verrà loro notificata la presente.

Per questi motivi, condanna, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 2 marzo 1893).

Presidente ff. BREGANZE — *Relatore* GALLOTTI.

Procura generale — Gambinossi, Adriani e Martini (avv. Pasini), Cavini (avv. Badini-Confalonieri), Colonna (avv. Sansonetti), Mazari (avv. Spirito) ed altri.

Responsabilità per danno dato allo Stato — Intendenza di finanza — Prevaricazioni avvenute nel suo ufficio — Delegazione del capo ragioniere delle firme degli ordini di pagamento — Visto dell'Intendente — Negligenza nel vigilare — Responsabilità dei capi ragionieri, degli ufficiali pagatori e dei controllori.

L'Intendente di finanza è responsabile delle prevaricazioni avvenute nel suo ufficio quando gli si possa fare accusa di omessa vigilanza, e specialmente se le irregolarità e le frodi si verificarono con frequenza durante un lungo periodo di tempo.

È responsabile il Capo ragioniere della Intendenza che delega ad un suo dipendente la firma degli ordini di pagamento delle spese fisse, per la irregolarità imputabili ai suoi delegati.

Il visto dell'Intendente alla delegazione non altera la responsabilità del Capo ragioniere, nè costituisce titolo diretto di responsabilità per l'Intendente.

Ma l'Intendente il quale, reso accorto delle irregolarità compiute dal delegato non revochi il visto alla delegazione, è coinvolto nella responsabilità.

È parimenti responsabile l'Intendente se tolleri che un impiegato diverso dal Capo ragioniere firmi gli ordini di pagamento senza delegazione scritta, e che avendo innanzi elementi che dovevano destare la sua vigilanza non ne tenne il debito conto.

La responsabilità deriva dalle funzioni che si esercitano, per modo che debbono correre la stessa sorte dei titolari coloro che non avendone il grado ne esercitano gli uffici.

Quindi chi esercita le funzioni di Capo ragioniere senza averne il grado ne assume la responsabilità.

I Capi ragionieri che trascurano di esaminare gli ordini di pagamento firmati dai loro delegati sono responsabili degli ordini irregolari.

I tesorieri ed ufficiali pagatori che trascurino di osservare le prescrizioni regolamentari sono responsabili dell'indebito pagamento.

Il controllore colpevole di omessa vigilanza è dopo la pubblicazione del R. D. 19 gennaio 1882 responsabile in solido coi pagatori dell'irregolare esecuzione dell'ordine di pagamento.

Degl'Intendenti di finanza in Lecce. — Considerato in tesi generale, che potrebbe dubitarsi se il capo di una amministrazione fosse da ritenersi responsabile di un fatto colposo isolato che si verificasse per opera di un suo dipendente, perchè potrebbe facilmente risultare che non sarebbe stato il fatto istesso nè prevedibile, nè evitabile; ma il dubbio non è ammissibile quando in una amministrazione si ripetono malefatte per un periodo di anni con costante vicenda, imperocchè rimane allora evidente che per tanto si ebbe campo a delinquere, per quanto il delinquente si sentì sicuro di non essere vigilato.

Quando la prevaricazione in ufficio diventa sistema, è segno che è viziato tutto il servizio od una parte di esso, e la responsabilità non può non risalirne a chi deve dirigerlo e sorvegliarlo.

Che se l'art. 23 del Regolamento 18 dicembre 1869 dispone che l'Intendente debba vegliare, a ciò tutti gl'impiegati finanziari adempiano i propri doveri.

E se l'art. 16 dichiara esplicitamente che l'Intendente è responsabile del buon andamento del servizio, si rende manifesto che egli è responsabile se ha omesso di vegliare, è responsabile se per tale omessione il servizio abbia avuto un malo andamento.

E che ciò sia nella specie, non si può dubitare imperocchè vi furono sistematicamente abusi per circa quattro anni nel reparto Tesoro presso l'Intendenza, vi furono irregolarità e frodi nei pagamenti agli assegnatari del Fondo per il culto in quello stesso reparto, nella Tesoreria e presso gli agenti pagatori nel capoluogo e nella provincia.

Da questa responsabilità di ordine generale non possono essere sottratti nè il Boeri, nè il Mazari.

Considerato rispetto al Boeri che l'ordinanza del 21 aprile 1877 con la quale fu delegata la firma al Colonna capo del reparto Tesoro, ed al Gambinossi vice-segretario

di ragioneria, degli ordini di pagamento delle spese fisse, debito vitalizio ed assegni del Fondo per il culto, ordinanza che il Boeri avrebbe autorizzato col suo visto, implica la responsabilità diretta del primo ragioniere che aveva la facoltà della delegazione pel disposto dell'articolo 410 del Regolamento per la contabilità generale del 4 settembre 1870.

Quella ordinanza infatti fu emanata dal primo ragioniere, onde è che il visto dell'Intendente mentre non altera la responsabilità di quello, non costituisce titolo diretto di responsabilità per l'Intendente, tanto più che non risulta esservi stati in quel tempo sospetti sul conto del Gambinossi.

Senonchè sta contro il Boeri (Intendente di finanza) la ordinanza emessa da lui nel 26 aprile 1878.

Con questa fu inflitta la misura disciplinare della ammonizione al Gambinossi per un errore riscontrato in alcune fatture di versamenti fatti dai contabili demaniali, errore (dice l'ordinanza) da imputarsi agli impiegati del Tesoro e Controllo che non adempiono in modo regolare al loro mandato, mentre avrebbero dovuto rilevare l'errore e correggerlo.

Si rende evidente che da questo fatto il Boeri avrebbe dovuto prender norma per sorvegliare accuratamente il Gambinossi o farlo sorvegliare dal primo ragioniere, ma nol fece, ond'è che non fu revocato l'ordine della firma del 21 aprile 1877 precedente alla citata ordinanza, sicchè seguitando il Gambinossi nell'incarico affidatogli, potè nell'anno seguente 1879 incominciare la serie delle sue malversazioni col prelevare fraudolentemente la somma di lire 15,000 dai pagamenti fatti presso l'ufficio locale della Posta.

Dopo l'ordinanza del 1878 il Boeri era in grado d'impedire le malefatte del Gambinossi se fosse stato più oculato; egli è tenuto per non averlo fatto. *Qui prohibere potuit teneatur si non fecerit.* L. 44 § 1° e L. 45 § ad leg. Aquil L. 4 Cod. de nox. act.

Aggiunge argomento alla responsabilità del Boeri, il fatto, di aver consentito verbalmente che i pagamenti di cui si tratta, si facessero dalla Ricevitoria del Registro in Lecce, invece che dalla Tesoreria locale, come prescrive l'articolo 400 del citato Regolamento 1870.

Dare tale ordine in spreto delle norme regolamentari e senza neppur sentire l'autorità centrale, fu certamente una irregolarità da parte dell'Intendente, senza della quale il Gambinossi non avrebbe avuta occasione per allargare la cerchia delle sue illecite operazioni.

Quanto all'accusa mossa al Boeri non dal Procuratore Generale, ma dalla difesa del tesoriere Martini, di avere cioè egli raccomandato in iscritto al tesoriere stesso di eseguire pagamenti a terze persone che il Boeri garantiva come esibitrici, l'accusa stessa non ha molto peso, imperocchè i casi risultanti dagli atti sono due o tre solamente e non si riferiscono agli ordini alterati o falsati dal Gambinossi.

Considerato rispetto all'intendente Mazari che, la sua responsabilità come Intendente è convalidata da fatti speciali, quali sono:

Aver tollerato che il Gambinossi avesse seguitato a firmare gli ordini di pagamento senza delegazione scritta, essendo questa cessata nel 4 febbraio del 1883, quando al primo ragioniere Rebizzi era subentrato l'altro primo ragioniere reggente Angelozzi.

Benchè la responsabilità di tale illegale proroga di funzioni incolga direttamente l'Angelozzi, pure essa risale anche al Mazari, imperocchè quella proroga illegale, sta a dimostrare come egli non prendesse cura del regolare andamento degli atti d'ufficio.

E fu per tale noncuranza che il Gambinossi potè sottrarre dalla corrispondenza in arrivo, fra alcune note del Fondo per il culto, quella del Ministero del Tesoro dei 25 luglio 1883 con la quale si dava avviso all'Intendenza di irregolarità riscontrate nella contabilità degli assegni a carico del Fondo per il culto.

L'articolo 17 del Regolamento del 1869 dispone che l'Intendente riceve ed apre la corrispondenza e la distribuisce agli uffici.

Ora la difesa del Mazari ha prodotto un certificato dal quale risulta che nel protocollo generale era iscritta la nota predetta sotto la data dei ventisette luglio 1883 al numero 34952 e che l'oggetto ne era « Diminuzione alle lire 22,075.32 da farsi nei pagamenti del Fondo culto dal dicembre 1882 al marzo 1883 ».

Da ciò la difesa stessa trae argomento per sostenere che l'Intendente apriva egli stesso la corrispondenza e ne

decretava la distribuzione ai vari uffici; è dato, dunque, ritenere che egli prese cognizione di quella Nota; e se ne prese cognizione, come avvenne, che non ne fece alcun caso?

La difesa sostiene che in quella nota nulla eravi che potesse alludere alle frodi del Gambinossi, ma è facile osservare che allora l'Amministrazione centrale non ne aveva alcun sentore, perchè furono scoperte dallo ispettore del Tesoro nel gennaio del milleottocentottantaquattro (1884).

Che se si pone mente al tenore della nota in atti, vien fatto di comprendere come vi fosse bastante elemento per eccitare la sorveglianza dell'Intendente.

Invero, nella nota si premette che i pagamenti fatti dalla Tesoreria provinciale di Lecce per conto del Fondo culto erano esposti nei conti mensili del Tesoriere per i mesi di dicembre 1882, gennaio, febbraio e marzo 1883 nella somma complessiva di lire 207,004. 17, mentre che quelli rimborsati dall'Amministrazione stessa ascendevano a lire 184,891. 30 con una differenza in meno di lire 22,112. 87.

E si soggiungeva:

« Siccome la detta differenza proviene dall'essersi esposte nei conti di Tesoreria somme maggiori di quelle a cui ascendevano i titoli stati estinti e trasmessi alla Direzione generale dal Fondo per il culto, lo scrivente non può esimersi dal pregare il signor Intendente a richiamare su questo riguardo l'attenzione della dipendente Tesoreria e Ragioneria, affinchè le contabilità passive dell'amministrazione del Fondo culto siano compilate con la massima esattezza possibile, succedendo troppo spesso il caso che gli importi dei pagamenti sono portati nei conti mensili di Tesoreria per somme maggiori dell'ammontare dei titoli estinti trasmessi a quell'Amministrazione ».

Ora tenendo presente tutto il contesto della nota e non soltanto un brano, come ha fatto la difesa del Mazari, si tocca con mano che l'avvertenza si riferiva appunto a quelle tali minorazioni che il Gambinossi operava in quel torno di tempo nelle contabilità del Fondo per il culto, per servirsi dei titoli che egli ne sottraeva col pretesto che fossero irregolari e dei quali si serviva per farli pagare una seconda volta, sostituendoli a quelli sottratti, diminuzioni che determinarono l'Amministrazione ad inviare un Ispettore del Tesoro sul luogo onde verificare la scoperta delle sottrazioni.

È indubitato quindi che il Mazari è imputabile di negligenza se non lesse la nota che spettava a lui decretare, molto più poi è imputabile se la lesse e non provvide.

Adunque la responsabilità del Boeri e del Mazari è accertata.

Dei primi Ragionieri. — Considerato che la responsabilità deriva dalle funzioni che si esercitano, per lo che debbono correre la stessa sorte dei titolari, anche coloro che, pur non avendone il grado, ne ressero gli uffici.

Che i primi Ragionieri trascurarono di esaminare anche saltuariamente gli ordini di pagamento che si davano dal Gambinossi, per vedere se si fossero osservate le prescrizioni degli articoli 412 e seguenti del Regolamento 4 settembre 1870 specialmente coll'esaminare se le note nominative dei creditori trasmesse all'Intendenza dall'amministrazione del Fondo per il culto confrontassero esattamente con i conti correnti aperti nei registri della Intendenza, e se dopo il pagamento delle quote di assegno i conti trasmessi mensilmente dal Tesoriere confrontassero con gli stessi conti correnti e con le note precedentemente pagate.

Se essi avessero ciò eseguito si sarebbero avveduti dei titoli già pagati, e della indebita riproduzione degli stessi in altra contabilità successiva.

Invece essi firmarono ogni carta che loro presentava il Gambinossi dando con ciò prova d'imprevidenza e di rilassatezza, e siccome non può dubitarsi che erronee erano le liquidazioni operate dal Gambinossi, irregolari anzi alterati gli ordini di pagamento agli assegnatari del Fondo culto, è evidente che i primi Ragionieri cadono sotto la sanzione dell'articolo 426 del Regolamento del 1870 e dell'articolo 355 delle istruzioni del Tesoro 25 luglio 1871 che li dichiara responsabili personalmente nei casi sopra indicati, nonchè per indebiti pagamenti da essi ordinati, e per qualsivoglia altra irregolarità attribuibile a colpa o negligenza loro.

Tale precetto trovasi altresì negli stessi termini espresso nel regolamento per le Intendenze 18 dicembre 1869, articolo 39.

Considerato che al primo ragioniere Rebizzi incombe la responsabilità diretta della delegazione della firma conferita al Gambinossi ed in proposito è da osservare, essere principio di diritto che il delegante deve rispondere del fatto

del delegato, perchè a questo egli ha trasmesso lo stesso suo diritto.

È nota la massima: *Quod quisque juris in alterum statuerit ut ipse eodem jure utatur.* Se dunque il Gambinossi usò male della facoltà delegatagli, la colpa di lui è altresì colpa del delegante.

Questo principio trovasi anche sanzionato nell'art. 1748 del Codice civile, dovendosi considerare il primo ragioniere come investito dallo Stato del mandato di fedelmente adempiere le mansioni che gli sono affidate, e che deve verso lo Stato mandante rispondere del mandatario infedele che egli ha sostituito a sè stesso.

A che si aggiunge che, non potendo non essere nota al Rebizzi la ordinanza del 1878 dell'intendente Boeri che aveva inflitta l'ammonizione al Gambinossi, doveva egli superiore diretto di costui, diffidarne ed esercitare perciò la più accurata sorveglianza o meglio operando, ritirargli il mandato della firma.

Ma un altro carico pesa sul Rebizzi e cioè il fatto che risulta dalla nota della Intendenza di Lecce dei 21 febbraio 1887.

In occasione della verifica di cassa eseguita alla fine del novembre 1880 dal Rebizzi, in contradittorio col tesoriere Adriano e del controllore funzionante Panza, questi funzionari sottoscrisseso i registri tenuti dalla Tesoreria provinciale e dall'ufficio di controllo per le operazioni di cassa dei mesi di novembre e dicembre 1880, e li chiusero riconoscendo per legittimi e veri tutti i titoli, mentre ve ne erano pel montare di lire 17,712.52 che figuravano come irregolari, dedotti dai pagamenti precedenti e posti fra i mandati ed ordini collettivi in attesa di regolazione.

Ora questi titoli ricevuti alla cieca dalle mani del Gambinossi figurarono fra i collettivi del 20 o 22 novembre sino al 3 dicembre 1880, giorno in cui furono posti in uscita definitiva, ed erano pur quelli che il Gambinossi falsava e che poscia hanno formato il corpo del reato.

E qui giova ripetere le parole dello scrivente, che è il Mazari:

« Bisognerà dunque dire che i funzionari sopraindicati neanche all'atto della verifica di cassa, siccome era pur debito del primo ragioniere, esaminarono quei titoli col darsi ragione dei motivi per i quali occorreva trattenerli fra i

collettivi in attesa di regolazione ed invece apposero nei registri predetti e nei verbali di verificazione le rispettive sottoscrizioni in segno di esaminata regolarità. Conseguentemente se fino da allora non si fosse usata questa supina trascuratezza, si sarebbe al certo venuto in chiaro della frode, che pur troppo da quell'epoca e per altri tre anni di poi perdurò sempre aggirandosi, direi quasi, in un circolo misterioso ».

Savie e giuste osservazioni sono queste quantunque rappresentino il senno del poi. Esse però mentre ben definiscono la responsabilità dei funzionari della Intendenza, non valgono ad escludere quella del Mazari.

In ordine al primo ragioniere ff. Angelozzi è da osservare che avendo egli tollerato che il Gambinossi proseguisse nell'incarico della firma senza nuova delegazione, quando egli subentrò nelle funzioni di primo ragioniere al Rebizzi, venne con ciò a riconoscere ed a confermare difatto la delegazione data dal Rebizzi, ed è di conseguenza tenuto, come il Rebizzi, e come gli altri primi ragionieri, a rispondere delle male opere del delegato.

Che contro l'Angelozzi sta altresì il fatto, di cui convenne nel suo costituto, di non essersi mai assicurato che le contabilità delle pensioni pel Fondo culto compilate dal Gambinossi prima di esser firmate da lui Angelozzi e spedite alla competente Amministrazione concordassero con le risultanze delle scritture del Tesoro e dei relativi conti mensili dei Tesorieri.

Per scusare questa trascuranza l'Angelozzi addusse che così avevano agito gli altri suoi predecessori nella fiducia che i debiti riscontri si fossero eseguiti da chi compilava il mensuale di tesoreria.

Con la stessa negligenza riscontrava la giornaliera ed i titoli di pagamento, affidandosi alla perizia, come egli disse, del Capo reparto del Tesoro.

Ma è chiaro che codeste scuse si rivolgono invece in accuse.

Queste colpe sono imputabili altresì al Marra, nè è da meravigliarne, giacchè dopo un mese che era all'Intendenza, ignorava perfino quali fossero gl'impiegati del suo ufficio, non aveva posto piede nel reparto Tesoro, onde l'Ispettore dovè manifestargli la sua spiacevole sorpresa per tanta in-

curia e negligenza (lettera dell'Intendenza di Lecce al Ministero del Tesoro 27 gennaio 1883).

E lo stesso Marra cadde in tale leggerezza da recarsi personalmente presso la Ricevitoria del registro in Lecce a premurare il Ricevitore affinchè pagasse taluni ordini, fra i quali ve ne era uno che si riconobbe essere stato emesso per somma non dovuta.

Questo fatto non fu contradetto dal Marra nel suo costituto.

Adunque la responsabilità dei Primi ragionieri è anch'essa accertata.

Del Capo Reparto Tesoro Cesare Colonna.

Considerato che l'incarico della firma degli ordini di pagamento delle spese fisse, debito vitalizio ed assegni del Fondo per il culto, era, secondo la delegazione del 1877 complessivo pel Colonna e pel Gambinossi, e se fu nel fatto ripartito fra loro, ritenendo il Gambinossi le pensioni e gli assegni del Fondo culto, non per questo venne a cessare il rapporto da superiore ad inferiore che intercedeva fra l'uno e l'altro e che il Colonna doveva gelosamente mantenere.

Egli aveva l'obbligo di vigilare a che tutto fosse proceduto regolarmente nel reparto di cui era il capo, specialmente dopo la punizione inflitta al Gambinossi con l'ordinanza del 1878, invece il Colonna, abdicando ogni sua autorità, lasciò che il Gambinossi sciolto dalla dipendenza gerarchica operasse a suo talento.

Oltre di ciò il Colonna ha confessato nel suo costituto che era lui che rilasciava al Tesoriere la ricevuta complessiva prescritta dall'articolo 631 del Regolamento di contabilità che attestava la regolarità della nota dei pagamenti.

Era lui che trascriveva nel registro modulo 183 la riduzione dei titoli che si operava dagli esiti precedenti dietro assicurazione del Controllore.

Egli dunque non può non essere tenuto responsabile per non aver diligentemente esaminati quegli atti che autorizzavano pagamenti non dovuti e riduzioni irregolari.

Senonchè concorrono a riguardo del Colonna le ottime informazioni raccolte sul conto di lui e manifestate negli atti ufficiali dalle quali risulta che nulla era a ridire di lui sotto ogni rapporto e che i suoi precedenti erano retti.

Dei Tesorieri provinciali in Lecce e degli altri ufficiali pagatori. — Considerato constare dagli atti e specialmente

dagli elenchi riscontrati dall'amministrazione del Fondo per il culto, che gli ordini, irregolarmente pagati dai Tesorieri e dagli altri agenti pagatori sopra indicati, per la predetta somma di lire 27,485.09 presentavano le seguenti alterazioni e falsificazioni.

In alcuni erano cancellati gli assegni annui e sostituiti da altri; in alcuni erano cancellate e rinnovate le date dei certificati d'iscrizione; in altri depennati i numeri dei conti individuali e posti altri numeri; radiate le date dei certificati di vita con soprapposizione di altre; alterate le somme da pagarsi in tutte lettere e quelle in cifra; le rate di pagamento difformi da quelle indicate nei certificati di vita; altri pagamenti non iscritti nei conti individuali.

Che basta l'indicazione di tali frodi per convincersi della negligenza dei contabili.

Considerato che i predetti Tesorieri ed ufficiali pagatori trasgredirono tutti alle disposizioni regolamentari nell'eseguire gl'indebiti pagamenti.

Invero gli ufficiali pagatori a cui erano trasmessi gli estratti dei conti correnti degli assegnatari del Fondo per il culto non li confrontarono con gli ordini di pagamento, nè si assicurarono della regolarità di questi, come prescrivono gli articoli 422 del regolamento di contabilità 1870 e 233 delle istruzioni del tesoro 25 luglio 1871 se non si avvidero mai che tra loro non corrispondevano.

E così i ricevitori del registro in Lecce si prestarono a far pagamenti di assegni, mentre ciò era loro inibito dal già citato articolo 400 del Regolamento di contabilità 1870.

I Tesorieri accettarono in versamento gli ordini irregolarmente estinti da costoro e dagli altri Ricevitori della Provincia, e li pagarono o li ammisero in uscita duplicatamente.

Perciò essi sono responsabili delle somme irregolarmente pagate, come è prescritto testualmente all'art. 427 del Regolamento 1870 e nell'art. 357 delle istruzioni predette, ove è disposto che i contabili debbono reintegrare del proprio le somme indebitamente pagate.

Considerato che altre irregolarità sono da ascrivere a colpa degli stessi, quelle cioè:

di avere eseguiti pagamenti a terze persone e sopra certificati di vita già muniti di quitanze, sicchè queste non si scrissero alla presenza del creditore, come è detto negli

articoli 430 e 431 del Regolamento del 1870. Risulta dagli atti che chi si presentava a riscuotere il pagamento non era il vero creditore, di questo fatto si accertò *de visu* l'Ispettore del Tesoro assistendo sconosciuto agli sportelli della tesoreria, e lo ha confermato il ricevitore Cortese nel suo costituto, rispetto ai pagamenti fatti da lui stesso.

Di aver pagato altri ordini sulla esibizione personale del Gambinossi.

Questi era bensì conosciuto dai Tesorieri e dai Ricevitori del registro in Lecce, ma la fiducia nell'esibitore è posta a loro responsabilità.

Di avere accettato e portato in uscita più volte una considerevole quantità di ordini di pagamento che avevano quattro, cinque, e perfino sei timbri col motto « pagato » come si vede nei titoli prodotti, senza aver fatta mai alcuna osservazione, nè chiesto in che modo si stralciavano e si riproducevano tante volte in contabilità.

La loro responsabilità quindi è accertata altresì in quanto alla irregolarità delle quitanze, e ne debbono rispondere ai termini dell'articolo 413 del ripetuto regolamento.

Considerato in ordine ai Controllori che ad essi è imputabile la colpa di aver trascurati i debiti riscontri degli ordini di pagamento, con i certificati di vita, e così di non essersi assicurati della esattezza degli ordini di pagamento come è prescritto nell'articolo 418 del regolamento nè verificato il numero d'ordine progressivo che essi dovevano assegnare a ciascun ordine, in corrispondenza a quello del loro giornale, ed aver tollerato che il Tesoriere pagasse ordini già muniti della firma per quitanza, e senza che essi avessero fatti precedentemente i prescritti riscontri, come risulta dagli atti dell'inchiesta.

Valga a conferma il fatto dei titoli irregolari pagati per la somma di lire 17,712.52, di cui si è parlato a proposito del Primo ragioniere signor Rebizzi, fatto che depone specialmente della negligenza del controllore Panza, dalla quale impunibilità però non va esente il controllore Caviglia, poichè anche egli cadde nella stessa negligenza, senza della quale non sarebbe stato possibile tanto disordine in quella Tesoreria.

È accertata quindi la responsabilità dei Controllori.

Solidarietà — Misura della responsabilità. — Considerato che tutti i convenuti sono responsabili solidalmente

verso lo Stato perchè tutti e ciascuno nella sfera della propria azione, hanno concorso nel produrre un danno medesimo onde hanno tutti contratta la obbligazione di risarcirlo (articolo 1186 cod. civ.).

Considerato che a riguardo degli ufficiali ordinatori della Intendenza di Lecce, cioè Boeri e Mazari intendenti; Rebizzi, Angelozzi e Marra primi ragionieri e Colonna capo del reparto Tesoro, la Corte ha facoltà dall'articolo 61 della legge 22 aprile 1869 corrispondente all'articolo 67 della legge 17 febbraio 1884 per la contabilità generale di ridurre gli effetti della responsabilità.

Considerato in ordine ai Controllori, che il criterio per determinare in quanto essi debbano rispondere, deve essere diverso secondo che essi hanno esercitato il loro ufficio prima o dopo del Regio decreto 19 gennaio 1882.

Fino alla emanazione di quel Decreto il controllore è da considerarsi alla pari degli ufficiali pubblici contemplati nel predetto articolo 61, mentre dopo la emanazione del decreto, il Controllore è parificato al Tesoriere e deve rispondere in solido con lui della integrità dei fondi erariali e del regolare andamento del servizio per tutte le operazioni ed atti, rispetto ai quali il riscontro, la vigilanza, e l'intervento del controllore sono prescritti dalle disposizioni vigenti.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 3 gennaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Matina (avv. Costabile-Verrone) — Musitano Guerrera.

Ricevitore circondariale (Prov. Merid.) — Svincolo della cauzione — Nulla osta del ricevitore generale — Se possa supplirvi una decisione della Corte dei Conti.

Quando la gestione del ricevitore circondariale non siasi chiusa con debito, è ingiustificato il rifiuto del ricevitore generale (Prov. Merid.) ad accordare il « nulla osta » allo svincolo della cauzione.

La Corte dei Conti deve però limitarsi a questa sola dichiarazione, la quale presso l' amministrazione tien luogo dal certificato del « nulla osta », che avrebbe dovuto rilasciare il ricevitore generale, dapoichè è di competenza

dell'Amministrazione, e non della Corte, decretare lo svincolo della cauzione.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 17 febbraio 1893).

Presidente CACCIA — *Relatore* PAGNOLO.

Barbero, ricorrente.

Campagne — Come si computano all'impiegato civile — Se valgono pell'acquisto del diritto a pensione, o per la misura dell'indennità.

Anche nella liquidazione di pensione agl'impiegati civili, come pei militari, gli anni di campagna non valgono che per aumentare la cifra della pensione, ma non valgono a far raggiungere gli anni di servizio necessari, a termini di legge, per acquistare il diritto alla pensione.

Le campagne quindi, nel caso suddetto, si valutano solo agli effetti della commisurazione dell'indennità competente all'impiegato civile, o per esso alla sua vedova (1).

Considerato che per l'art. 10 della legge sulle pensioni degli impiegati civili del 14 aprile 1864 n. 1731 le disposizioni delle leggi relative alle pensioni di militari di terra e di mare concernenti il modo di valutare gli anni di campagna per i militari ammessi alla giubilazione sono da applicarsi anche agl'impiegati civili che abbiano prestato servizio presso l'armata si di terra come di mare.

Che per l'art. 44 della legge, testo unico, 22 aprile 1888 n. 5378, sulle pensioni militari, gli anni di campagna sono computati *in aggiunta alla durata del servizio necessario per aver diritto a pensione,* dal che apparisce che, come fu costantemente inteso dalla giurisprudenza di questa Corte, gli anni di campagna si valutano all'effetto di aumentare la pensione o l'indennità dovuta a chi abbia servito per la durata di tempo necessario per l'acquisto del diritto a pensione od indennità, ma non se ne tien conto nella computazione degli anni di servizio necessari per acquistare quel diritto.

---

(1) Quindi con 24 anni di servizio ed una campagna di guerra l'impiegato civile liquidava una indennità per una volta tanto in ragione di 25 quote, e non la pensione.

Che conseguentemente non raggiungendo i servizi prestati dal Danesy che la durata di anni 24, rettamente fu negata la pensione che per la morte di lui in attività di servizio era domandata dalla sua vedova, alla quale, giusta l'art. 23 della citata legge sulle pensioni civili, non competeva se non il diritto all'indennità liquidata.

Per questi motivi rigetta il reclamo.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 13 gennaio 1893).

Presidente CACCIA — *Relatore* GALLOTTI.

Nicolella (avv. Sansonetti).

Decreto di collocamento a riposo — Se attribuisca diritto a pensione — Se la registrazione di esso vincoli la Corte dei Conti nel giudicare dei diritti dell'impiegato — Esame della legalità del medesimo in sede di liquidazione della pensione Se tale esame sia limitato ai soli motivi di diritto — Impiegato collocato a riposo per motivi di salute — Sussistenza dei motivi di salute — Se sia esclusa pel fatto dell'accettazione di un nuovo impiego — Cumuli d'impieghi — Sua definizione — Deve essere reale, non virtuale — Cumulo di stipendio provinciale con lo stipendio governativo.

L'atto attributivo del diritto a pensione non è già il decreto di collocamento a riposo, ma il decreto col quale la Corte dei Conti assegna all'impiegato il trattamento di riposo.

Il decreto di collocamento a riposo, benchè registrato non vincola la Corte dei Conti nel giudizio che essa deve fare sul diritto dell'impiegato al conseguimento della pensione.

Nel giudicare del diritto a pensione la Corte dei Conti deve esaminare nel merito il decreto di riposo, e tanto nei motivi di diritto che nei motivi di fatto.

Se, quindi, l'impiegato fu collocato a riposo per motivi di salute, la Corte dei Conti può giudicare che l'impedimento fisico a proseguire nel servizio non sussiste.

L'inabilità fisica dell'impiegato a proseguire nel servizio, quando nell'atto del collocamento a riposo sia stata debitamente e sufficientemente accertata dal Ministero competente, non può successivamente essere posta in dubbio sulla base di una semplice congettura, quale è

quella che l'impiegato abbia dopo assunto un novello impiego; massime se sia provata la diversità di orario, di operosità e di applicazione che possa tra il nuovo ed il precedente impiego dal quale cessò per collocamento a riposo.

Nel concetto della legge 19 luglio 1862, il cumulo degl'impieghi consiste nel possesso di fatto di due uffici e di due stipendi diversi. L'accettazione di un nuovo impiego mentre si è in possesso di un altro, se l'assunzione delle funzioni di esso ha luogo dopo che si è cessato dal primo impiego, non costituisce cumulo.

Il cumulo della pensione governativa con uno stipendio di carico provinciale non è vietato dalla legge.

La Corte ha posto le seguenti questioni:

1ª E' competente la Corte dei conti a dichiarare, nella sede di liquidazione, che l' impiegato non abbia diritto a pensione, nonostante che il suo decreto di collocamento a riposo sia stato registrato?

2ª Nell'affermativa, può ritenersi che il decreto di collocamento a riposo del Nicolella, per motivi di salute, dall'impiego governativo, sia fondato sopra causa non vera pel fatto di avere egli assunto l'impiego provinciale, sicchè quel decreto non costituisca un titolo legittimo per conseguire la domandata pensione?

3ª Si verifica nella specie il cumulo di due impieghi, e la conseguente incompatibilità nei sensi della legge 19 luglio 1862?

Che per le spese?

Sulla prima. — Osserva che il decreto di collocamento a riposo di un impiegato dello Stato non è e non può essere un atto attributivo a lui del diritto concesso dalla legge per conseguire pensione o indennità, imperocchè tale atto non può partire dall'Amministrazione, ma dalla magistratura investita dalla legge della giurisdizione nella materia delle pensioni che è la Corte dei conti, epperò l'atto attributivo del diritto è soltanto il decreto col quale la Sezione seconda della Corte assegna all'impiegato il trattamento di riposo.

Il decreto di collocamento a riposo altro non fa che abilitare l' impiegato a sperimentare il suo diritto a far

valere i suoi titoli per conseguire quanto gli può spettare per legge.

E' chiaro quindi che quest'atto, come tale, non può vincolare la Corte, benchè sia stato registrato, giacchè essa è che deve applicare la legge.

L'esame della legalità del decreto di collocamento a riposo non può esser fatto nella sede di registrazione, imperocchè i titoli dimostrativi del diritto dell'impiegato si presentano dappoi con la domanda di pensione, ed è nella sede di liquidazione che i fatti di servizio vengono estimati, onde è che se abbia da essi a risultare che manchi al richiedente alcuna delle condizioni volute dalla legge, ne consegue che, soltanto allora si viene a conoscere che il decreto di collocamento a riposo è inefficace per abilitarlo a far valere i suoi titoli per la pensione.

Il principio anzidetto che la Corte nella sede di liquidazione di pensione non è vincolata dal decreto di riposo già registrato, è oramai stabilito da una costante giurisprudenza. Esso è altresì accettato pienamente dalla difesa del Nicoletta, senonchè essa nega che la Corte abbia la facoltà di esaminare il decreto di collocamento a riposo dal lato dei motivi di fatto sui quali è fondato.

Questa distinzione non regge, dappoichè in tutti i casi di pensione la Corte per ammetterne o negarne il diritto, deve nella sede di liquidazione esaminare nel merito il decreto di collocamento a riposo.

Se ammette, vuol dire che i motivi del decreto sono legali, se non ammette, vuol dire che nol sono.

E quando si tratti di negare, si rende manifesto che, tanto nel caso, ad esempio, di collocamento a riposo per avere l'impiegato raggiunto i 25 anni di servizio ed i 65 di età, quanto nell'altro di collocamento a riposo per causa di salute, com'è nella specie, la Corte non può non risalire ai motivi di fatto del decreto e ritenerli infondati, se dai documenti si rilevi che manchi, nel primo caso, una delle due condizioni o di età e di servizio, e nel secondo se risulti da atti o fatti che l'impedimento fisico a proseguire nel servizio non sussista.

Egli è perciò che la dedotta eccezione di incompetenza della Corte, nella specie, non merita di essere accolta.

Sulla seconda. — Osserva che quando fu emanato il

decreto di collocamento a riposo del Nicolella era pienamente giustificato l'impedimento fisico di lui a proseguire nel servizio governativo, attesa la complicata malattia che egli soffriva nella vista.

Essa era attestata da un certificato medico, ma non paga di questo, l'Amministrazione dispose una apposita visita sanitaria, ed il Procuratore del Re la fece eseguire da un medico provinciale scelto da lui e nel quale certamente quel funzionario riponeva la sua fiducia, e la malattia venne confermata, onde non può dirsi che quel decreto fosse illegalmente motivato.

Ora la prova ufficialmente raccolta della infermità del Nicolella, non potrebbe essere menomata o distrutta se non per effetto di una prova contraria, onde risultasse dimostrata o la inesistenza della malattia, o che fosse tale da non impedirgli di proseguire nell'esercizio dell'impiego governativo, ma non si può contrapporre ad un fatto certo e provato, quale è la malattia, una semplice congettura, cioè che la capacità fisica del Nicolella ad accudire all'ufficio provinciale, dimostri insussistente la incapacità di lui a proseguire nel servizio governativo, e tanto meno lo si può, inquantochè la congettura stessa svanisce in confronto delle dichiarazioni del Ministero di giustizia e dell'autorità provinciale, nelle quali è attestata la diversità di orario, di operosità e di applicazione che passa tra l'impiego di segretario nella Procura Regia, e quello di vice segretario presso la Deputazione provinciale, diversità che, del resto, è dimostrata dall'indole stessa dei due uffici.

Egli è perciò che si rende più conforme alle risultanze degli atti, nonchè all'equità, il ritenere che il Nicolella ha dovuto troncare la sua carriera nell'Amministrazione giudiziaria perchè la sua malattia è tale che se gli ha impedito di proseguire nell'ufficio direttivo e gravoso di segretario della Procura Regia, gli dà però modo di disimpegnare le molto più modeste e meno importanti mansioni di vice-segretario nella Deputazione provinciale.

La Corte quindi non ammette che il decreto di collocamento a riposo del Nicolella sia fondato sopra una causa non veritiera.

Sulla terza. — Osserva che, seguendo l'ordine delle date del decreto di collocamento a riposo del Nicolella, e della seguitane registrazione, della nomina di lui all'im-

piego provinciale e della fattagliene partecipazione, mal si sostiene che si fosse verificato per lui il cumulo dei due impieghi governativo e provinciale, vietato dall'art. 1° della legge 19 luglio 1862.

Egli è vero che la nomina all'impiego provinciale fu decretata nel 7 dicembre 1891 quando il Nicolella era ancora rivestito dell'impiego governativo, ma è vero altresì che quella nomina gli fu partecipata nel 31 dicembre 1891, dopo cioè che il giorno innanzi era stato registrato il decreto di collocamento a riposo dall'impiego governativo dalla data del 3 di quel mese.

Da ciò consegue che neppur sussisterebbe quel cumulo virtuale, quella incompatibilità di diritto che *ex adverso* si è dedotta.

Ma questa teorica in tema di cumuli non è ammessibile, perchè trattandosi di una legge proibitiva non è lecito, secondo i principii del diritto, ricorrere ad un'interpretazione estensiva, e perchè la teorica stessa resiste alla ragione naturale ed alla lettera, nonchè allo spirito della legge 19 luglio 1862.

Infatti non si può affermare che si posseggano due cose simultaneamente, se mentre se ne possiede una, si ha la speranza di possederne un'altra, ma conviene che amendue si posseggano effettivamente. Così la cumulazione di due impieghi sulla stessa persona esige necessariamente l'esercizio simultaneo e la simultanea percezione dello stipendio tanto dell'uno, quanto dell'altro.

Invero l'art. 17 della legge prescrive la dichiarazione del cumulo da farsi dall'impiegato che riunisce in sè *due o più stipendi o provvisioni* di cui è vietato il cumulo.

In mancanza della dichiarazione si reputa che egli abbia rinunziato a tutti gli *impieghi che ritiene*, tranne quello il cui *montare* sia meno gravoso pel bilancio dello Stato, e nel caso di *cumulo di impiego governativo con altro impiego non retribuito dallo Stato*, la rinuncia s'intende fatta per l'impiego governativo.

Dal contesto di queste disposizioni chiaramente si desume qual'è il concetto del cumulo secondo la legge, cioè che esso consiste, come si è detto, nel possesso di fatto di due impieghi e di due stipendii diversi.

Queste condizioni non si erano verificate nella specie al 31 dicembre 1891, nè il Nicolella doveva fare la dichiara-

zione prescritta dall'art. 2 del regolamento per la esecuzione della legge sui cumuli (Regio decreto 24 gennaio 1864) giacchè a prescindere che egli avrebbe avuto tempo per farla sino ad un mese dopo che avesse fatta l'*accettazione* dell'impiego provinciale, è da notare che il Nicolella col primo gennaio 1892 non era impiegato governativo, ed assumeva, ovvero accettava allora l'impiego provinciale.

Quindi è che se nella specie vi è cumulo, esso è soltanto questo, cioè della pensione con lo stipendio dell'impiego provinciale che non è dalla legge vietato.

Laonde la Corte ritiene che nel caso concreto non si è verificato il cumulo di due impieghi, in modo da ostacolare al Nicolella il conseguimento della pensione per l'impiego governativo.

Sulla quarta. — Osserva che le risultanze del giudizio sono tali da doversi per ragione di equità, compensare le spese.

Per questi motivi, rejetta la eccezione d'incompetenza, accoglie nel resto il ricorso.

SEZIONE III.

(Decisione 7 marzo 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Scarfà, Talotta e Dal Balzo Squilaciuti (avv. Zappia) — Comune di S. Caterina dell'Jono (avv. Omodei).

Riunione delle cause — Appelli concernenti una identica gestione — Deliberazione della G. P. A. in materia di conto di opere pie — Se sufficiente la notifica per atto del serviente comunale — Omesso deposito dell'appello — Decadenza — Monte frumentario delle provincie meridionali — Se rivestano carattere d'istituzioni di beneficenza — Duplice natura delle attribuzioni della G. P. A. a riguardo degli amministratori dei Monti frumentari e dei Consiglieri che li hanno nominati — Attribuzioni amministrative — Liquidazione del danno — Determinazione del medesimo — Attribuzioni contenziose e loro limiti — Quando la deliberazione che liquida il danno abbia carattere amministrativo e quando lo abbia contenzioso.

Trattandosi di due appelli promossi contro le medesime deliberazioni riguardanti la gestione dello stesso Monte frumentario è conveniente riunirli.

La notificazione della deliberazione della G. P. A. in materia di conti delle opere pie, avvenuta per mezzo del servente comunale, non vale a stabilire decorrimento del termine per appellare alla Corte dei Conti, essendo necessaria quella per mezzo d'usciere giudiziario ai termini dell'art. 45 del regolamento approvato con R. D. del 5 febbraio 1891.

La decadenza comminata dagli articoli 8 e 35 del R. D. 5 ottobre 1862 viene sanata col presentare nella segreteria della Corte gli appelli documentati, prima che l'appellato abbia sollevata con sua comparsa l'eccezione di decadenza.

I Monti frumentari regolati dalle disposizioni del decreto del cessato regno delle Due Sicilie del 19 novembre 1829 ono opere di beneficenza, e tali furono dichiarate dall'art. 2 delle istruzioni del 20 maggio 1820, e tali rimasero per effetto dell'art. 1 comma ultimo della legge 17 luglio 1890, e dell'art. 2 del regolamento approvato con R. D. 5 febbraio 1891.

Le attribuzioni della G. P. A. a riguardo degli amministratori dei Monti frumentari e dei consiglieri comunali che li hanno nominati, sono di doppia natura, le une amministrative, contenziose le altre.

Le prime sono stabilite dall'art. 29 della legge 17 luglio 1890, e si limitano allo accertamento del danno indicando quali amministratori ne appariscano responsabili e per quale ammontare, senza loro pregiudizio, doppoichè possono soltanto servire di titolo pel giudizio che pel primo comma dell'art. 30 è deferito ai tribunali ordinari.

Per l'art. 62 del regolamento 5 febbraio 1891, quando manchino gli elementi per determinare in modo preciso il danno previsto dall'art. 29 della legge la G. P. A. per ragioni di speditezza e per la natura stessa dell'atto amministrativo, può indicare lo ammontare in misura approssimativa.

Le altre attribuzioni della G. P. A. sono contenziose, e trovansi determinate dall'art. 30 della legge, e per queste vi è appello alla Corte dei Conti.

Però queste attribuzioni sono limitate ai casi di responsabilità per avere ordinato spese o contratto impegni senza legale autorizzazione, o per essersi ingeriti pure

senza legale autorizzazione nel maneggio di denari o valori dell'istituzione.

Se la deliberazione appellata liquidò l'ammontare del danno, ma essendo stata la stessa emessa espressamente in base all'art. 29 della legge 17 luglio 1890, non avendo la Giunta neppure accennato alle speciali cause di responsabilità determinate dall'art. 30, non avendo a senso dell'art. 63 del regolamento 5 febbraio 1891, neppure invitati gli amministratori ed i consiglieri comunali che li nominarono a produrre le loro giustificazioni, come avrebbe dovuto fare se avesse provveduto in linea contenziosa, e non avendo neppure pronunziata alcuna condanna, essendosi arrestata a liquidare il danno, è chiaro che essa deliberazione fu emessa in linea meramente amministrativa che, non pregiudicando i diritti delle parti, non può costituire materia di gravame innanzi la Corte dei Conti.

SEZIONE III.

(Decisione 23 maggio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO.

Ayò — Pio Istituto e Consiglio di Pitigliano.

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Mancata riscossione — Responsabilità dell'esattore — Ruolo irregolare.

Il ruolo delle esazioni di un Pio istituto, se sprovvisto di firma, non è titolo sufficiente per l'escussione dei debitori insolventi. E perciò debbono discaricarsi allo esattore le somme che per l'imperfezione del ruolo non ha potuto esigere.

Attesochè, risulti dagli atti e sia confessato dalla difesa del Pio Istituto e Consiglio di Pitigliano che il ruolo per l'esercizio 1882 venne consegnato all'esattore cassiere Ayò sprovvisto delle firme.

Che perciò l'esattore non poteva adoprare i mezzi consentiti dalla legge per escutere i debitori che non si presentassero spontaneamente ad eseguire i pagamenti o per giustificarne la insolvibilità.

Che lo avere l'esattore medesimo riscossa una parte, anzi la maggior parte delle attività del Pio Istituto, malgrado la imperfezione del ruolo, è fatto che basta a stabilire

la presunzione che egli abbia adempito all'ufficio suo fin dove i mezzi apprestatigli glielo consentivano.

Che quindi non può egli essere imputato di un disordine il quale appare abituale nella amministrazione del Pio Istituto e Consiglio, e deve essere discaricato della somma di lire 3,991.14 a lui addebitata dalla G. P. A. di Grosseto.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 13 giugno 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BACCELLI.

Congregazione di carità di Ovindoli — Pasquale De Michele.

Congregazione di carità — Autorizzazione a stare in giudizio — Se basta il « visto » del prefetto, senza l'ordinanza motivata di autorizzazione.

Non si fa luogo ad emettere provvedimenti sull'appello prodotto da una Congregazione di carità, se la deliberazione di produrlo porti il semplice « visto » del prefetto presidente della Giunta provinciale amministrativa senza che sia prodotta l'ordinanza motivata emessa dalla Giunta in ordine a tale approvazione, a' termini dell'ultimo capoverso dell'art. 66 del regolamento amministrativo 5 febbraio 1891 per l'esecuzione della legge sulle istituzioni di beneficenza (1).

Attesochè trattandosi di un appello ad istanza di una Congregazione di carità è necessario anzitutto osservare se la deliberazione con cui la Congregazione ha stabilito di appellare sia stata approvata dalla G. P. A., giusta è prescritto all'art. 36 (lettera *h*) della legge sulle Istituzioni pubbliche di beneficenza del 17 luglio 1890.

Che la difesa della Congregazione ha prodotto la deliberazione con cui fu stabilito di appellare con in calce un visto di approvazione del prefetto della provincia, quale presidente della G. P. A.

---

(1) La medesima massima stabilì la Corte in altra decisione in pari data alla presente nel giudizio di appello ad istanza della Congregazione di carità di *Capistrello* contro *Marimpietri Paolo*. È una massima rigorosa, ma essenzialmente giusta.

Che è evidente come tale documento non abbia validità per giustificare che la Congregazione sia legalmente autorizzata a stare nel presente giudizio.

In fatti se è vero che per l'art. 66 del regolamento sulle opere pie, del 5 febbraio 1891, l'approvazione della G. P. A. possa aver luogo con la formola da apporsi in calce alle deliberazioni medesime « Visto per l'approvazione tutoria il prefetto presidente della G. P. A. (come si è fatto nel caso in esame) » è vero altresì (giusta è detto anche nell'art. 66 del regolamento) che tale sistema non possa seguirsi nei casi in cui l'approvazione della Giunta debba essere motivata.

Ora l' istesso art. 66 del regolamento 5 febbraio 1891 stabilisce che debbono essere motivate le ordinanze e le decisioni della Giunta che concernono le deliberazioni di cui alla lettera *h* dell'art. 36 della legge, lettera che comprende appunto, come già si è cennato, l'approvazione delle deliberazioni per stare in giudizio.

Occorreva quindi che si fosse prodotta la deliberazione motivata di approvazione della G. P. A., ciò che non si è fatto.

Per questi motivi, la Corte dichiara non farsi luogo a deliberare allo stato degli atti, ecc.

SEZIONE III.

(**Decisione 18 aprile 1893**).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Gennarò (avv. Romeo) — Consiglio di Prefettura di Messina e comune di Galati (avv. Corsi).

Rivocazione — Decreto impugnato da due parti aventi qualità diverse — Decreto non notificato — Se costituisca giudicato.

Non costituisce rivocazione di rivocazione, ma deve ammettersi il ricorso in rivocazione prodotto contro decreto del Consiglio di Prefettura dagli eredi del tesoriere comunale, quantunque il decreto medesimo sia stato già impugnato in rivocazione dagli eredi dell'esattore.

Se un decreto del Consiglio di Prefettura non sia stato mai giudiziariamente notificato è sempre impugnabile, nè costituisce cosa giudicata.

Considerato che nello impugnato decreto il Consiglio

di Prefettura si esime dal decidere in merito al ricorso 30 aprile 1889 di Emanuele Gennaro perchè non intende emettere una rivocazione di rivocazione. L'errore sul quale cadde per questa parte il Consiglio di Prefettura è ormai evidente e giustamente lo pose in rilievo il pubblico ministero. Col proprio rifiuto il Consiglio di Prefettura mirava a non ripetere il *bis in idem*, giacchè riteneva aver già esaurita la sua competenza col precedente decreto del 26 novembre 1888, ma gli sfuggiva che quel provvedimento era preso nei confronti e nel ricorso dei soli eredi del già esattore notaio Gaetano Bianco, nessuna ingerenza vi aveva adunque avuto l'erede del già tesoriere Antonio Lando, al quale rimaneva sempre aperto l'adito a quelle rimostranze che, infatti, non mancò, non appena si trovò notificato l'inatteso nuovo decreto, di muovere nel proprio interesse col precitato ricorso del 30 aprile 1889.

Insussistente, adunque, è la eccezione pregiudiziale.

Quanto alla seconda sarebbe di tale importanza che una volta provato ciò che l'appellante venne allegando, varrebbe a dirimere il giudizio.

Se non che mai negli atti venne a quella eccezione fatto il menomo accenno, e solo in oggi alla orale discussione fu posta innanzi a propria capitale difesa dallo appellante. Egli nel mentre sostenne che tutta la contabilità del proprio autore Antonino Lando venne definitivamente assestata col decreto del 20 ottobre 1879 nel quale i dati contabili affermavano un debito di sole lire 133,31 il che emerge suffragato dagli atti, aggiunse che quel decreto di indole così definitiva venne nei modi di legge notificato, laonde è irretrattabile, dovendosi avere la *re judicata.*

E davvero che se ciò assurgesse a prova colla produzione dell'analogo documento, la vertenza sarebbe giudicata.

Ma ripetesi, non si è in tema che di mera, e dicasi anche inattesa affermazione; l'atto di notificazione a ministerio di usciere giudiziario, indispensabile a rendere l'affermazione stessa incontestabile, non venne da nessuno dei contendenti prodotto. Ed anzi il Comune lo ignora, e di più in oggi lo impugna.

È per verità strano che manchi proprio cotesto atto, mentre quelli che riguardano i decreti del 26 novembre 1888 e 20 maggio 1891, si trovano acquisiti al giudizio, nè manca il decreto stesso base alle pretese dello erede Lando,

ma sfornito, quantunque prodotto da entrambi i contendendi, di quella essenzialissima prova di adempiuto procedimento.

Il corredare poi la propria eccezione di questa prova doveva essere del massimo impegno per lo appellante dal momento che sulla eccezione stessa veniva ad incardinare la risoluzione di tutto il giudizio. Ed appunto perchè è di tanta importanza lo appurare un tale fatto, la Corte non crede potervi passar oltre, epperò vuole su di esso nuovi mezzi istruttori.

Omissis. Per questi motivi ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 18 aprile 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BACCELLI.

Messina — Comune di Mineo (avv. Pascale).

Quote inesigibili — Rimborsi — Se competente il Prefetto — Competenza del Consiglio di Prefettura e della Corte dei Conti — Se sia in balia dei Comuni regolare convenzionalmente tali rimborsi con deroga alla legge 20 aprile 1871 — Provventi del fondo della viabilità obbligatoria — Norme dei rimborsi.

La legge 20 aprile 1871 ha tassativamente enunciati i singoli casi in cui deve svolgersi l'ingerenza del Prefetto in materia di riscossioni d'imposte, sovrimposte e tasse e fra questi non vi ha quello che gli dia attribuzioni sull'approvazione dei rimborsi di quote inesigibili.

Nè tale facoltà gli è deferita dall'art. 100 di detta legge.

La materia di rimborsi di quote inesigibili è inerente al conto comunale, il cui esame è di piena competenza del Consiglio di Prefettura, ed in appello della Corte dei Conti.

Se è vero che l'art. 97 del decreto 14 maggio 1882 approvante il regolamento per le riscossioni del quinquennio 1883-87 lascia in facoltà dei Comuni di regolare con convenzioni speciali tutto ciò che riguarda il rimborso delle quote indebite ed inesigibili su i ruoli delle tasse comunali, è chiaro però che dette convenzioni non debbono contravvenire ai principî fondamentali della legge, e quindi non potrebbe il Consiglio di Prefettura

e la Corte in 2° grado, che esercitano il loro esame come potere sindacatorio, accettare una convenzione la quale lasciasse in balìa dell'esattore di fare o no gli atti esecutivi contro i debitori, dandogli poi il diritto ad ottenere i rimborsi od i discarichi sulla presentazione di semplici elenchi sforniti di documentazione.

Anche i rimborsi di quote inesigibili sui provventi del fondo della viabilità obbligatoria, che si riscuotono dagli esattori, sono per necessaria illazione dell'art. 3 dei capitoli normali approvati con decreto ministeriale 14 maggio 1882, regolati dalle norme dell'art. 87 della legge 20 aprile 1871.

SEZIONE III.

(Decisione 28 marzo 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Procuratore generale — Natale e Filippini.

Contabili demaniali — Prescrizione di annualità — Responsabilità e riparto — Pagamento fatto da un terzo — Quando interrompe la prescrizione — Incertezza dei debitori — Quando sia scusa sufficiente — Interessi sulla somma di cui è condanna.

La somma costituita da annualità pertinenti al Fondo pel culto le quali andarono prescritte per negligenza dei contabili che non ne curarono la riscossione, si ripartisce tra tutti i contabili che ressero l'ufficio del Registro cui competeva la riscossione, in ragione del tempo di loro gestione compresa entro il periodo della prescrizione (1).

È ben vero che il pagamento di una parte del debito già prescritto equivale a ricognizione del debito stesso, a norma degli articoli 2107 e 2111 del Codice civile, e per analogia dall'art. 2129 del Codice stesso; ma, perchè questa ricognizione vi sia e produca i suoi effetti, è necessario che provenga dal debitore o da un suo mandatario, o da chi abbia qualche giuridico rapporto col debitore.

Il pagamento fatto da un terzo, non avente alcun legame giuridico col vero debitore eseguito da lui dopo compiuta la prescrizione non può nuocere al debitore, nè

---

(1) Giurisprudenza costante.

significare rinuncia al diritto di costui di avvalersi della già incorsa prescrizione.

L'allegata incertezza dei debitori di annualità indicate nel campione demaniale, non esonera il contabile dall'obbligo di spingere gli atti contro i debitori che figuravano inscritti.

Trattandosi di giudizi di responsabilità, gl'interessi decorrono dal giorno della notificazione della decisione di condanna.

Se l'appellante non depositi l'atto di appello, insieme al decreto appellato, nel termine di 15 giorni dalla notificazione dello appello stesso, e se l'appellato elevi la eccezione di decadenza prima che dall'appellante venga, anche tardivamente, riparato a tale irregolarità, deve dichiararsi la decadenza dello introdotto gravame.

Una comparsa non notificata alla controparte non ha alcuna efficacia. Epperò se dopo un tale atto che concerneva il fatto della causa, lo appellato abbia presentato una regolare comparsa notificata, in cui si deduca formalmente un'eccezione che debba esser formulata nella prima comparsa di risposta allo appello, si ha tale eccezione come dedotta validamente.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 5 maggio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* COTTI.

Landi, vedova Douglas Scotti, ricorrente.

Ricorso alle Sezioni Unite — Firma del solo avvocato — Procura prodotta dopo il termine.

È ricevibile il ricorso prodotto nel termine da un avvocato a ciò autorizzato con lettera particolare del ricorrente, quantunque la procura per atto notarile sia stata fatta dopo la scadenza del termine (1).

Ritenuto in rito che dal telegramma e dalla lettera prodotta in atti emerge dell'incarico dato di presentare il reclamo alle Sezioni Unite, presentazione che di fatti ebbe luogo nel termine di legge, e che venne poi completata con quella del mandato di procura.

---

(1) Una questione analoga a questa fu conformemente decisa dalla Corte dei Conti con la decisione 21 aprile 1893 per Diana ved. Sentus.

Che l'essere questo mandato stato redatto da notaro solo dopo alcuni giorni non può indurre che si debba dichiarare la decadenza del termine per la presentazione del ricorso, quando non vi è dubbio sull'incarico dato prima della scadenza.

Per questi motivi, rigetta l'eccezione di tardività, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 14 aprile 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO.

Paron-Cilli.

Prescrizione degli arretrati della pensione — Sospensione del termine per demenza — Impossibilità di procurarsi i documenti — Concetto dell'art. 70 del Testo Unico 22 aprile 1888.

Nei sensi dell'art. 70 del Testo Unico delle leggi sulle pensioni militari, per non incorrere nella prescrizione da esso articolo stabilita, basta che l'avente diritto presenti entro l'anno la domanda accompagnata da quei documenti che comprovano in massima il suo diritto, salvo a produrre ulteriormente gli altri documenti necessarî.

Non è dunque scusa sufficiente a stornare l'applicazione del detto articolo l'impossibilità di presentare la domanda prima di avere procurati tutti i documenti necessarî.

La demenza senile sospende per tutta la sua durata il documento del termine stabilito dal detto articolo 70.

Considerato in diritto che il primo mezzo del ricorso dedotto per il Paron-Cilli dall'impossibilità di far valere i suoi diritti prima che avesse potuto procurarsi i documenti che gli mancavano dei servizi prestati sotto il governo austriaco, non ha fondamento legale, perchè suppone contro verità che l'art. 70 del testo unico 22 aprile 1888 della legge sulle pensioni militari esigga assolutamente che colla domanda in esso contemplata si producano tutti senza eccezione i documenti che sono necessari per la liquidazione della pensione o dell'assegno dovuto al richiedente.

Questa interpretazione rigorosa non è quella che si

deve dare nè quella che si dà all'art. 70 secondo il quale, come viene quotidianamente applicato ad evitare la decadenza o prescrizione da esso sancita, basta che l'avente diritto, entro l'anno prefisso, presenti la domanda diretta a far valere le sue ragioni, corredandola di quei documenti che constatano in massima il diritto ad ottenere la liquidazione della pensione o dell'assegno, salvo a produrre più tardi quegli ulteriori documenti che eventualmente possa la Corte ravvisare necessari per determinare e concretare la liquidazione e che, se non si sono potuti avere al momento, possono presentarsi validamente anche in via di reclamo od in via di revocazione, quando per non ritardare di troppo la liquidazione, questa siasi intanto fatta in base dei soli documenti che si sono potuti presentare;

Considerato che meglio fondato apparisce il secondo mezzo dedotto dalla infermità mentale in cui il Paron-Cilli si sarebbe trovato durante il corso dell'anno utile entro cui egli avrebbe normalmente dovuto far valere i suoi diritti.

E in questo riguardo non può riconoscersi ben fondata l'osservazione in contrario fatta dalla procura generale all'udienza, che il Paron-Cilli, com'ebbe mente sufficientemente capace per far ricerca dei documenti mancanti e procurarseli, così poteva pure presentare la domanda per la liquidazione.

Dai documenti della causa è comprovato che le pratiche dal Paron-Cilli iniziate per ottenere le prove dei servizi prestati incominciate sino dal 1890 prima del collocamento in posizione ausiliaria, ebbero termine alla fine di novembre 1891 con nota del Ministero della guerra al Direttore territoriale d'artiglieria di Mantova; ma risulta pure dai due certificati medici che quando le pratiche suddette erano terminate e quando al Paron-Cilli sarebbe rimasto una buona parte dell'anno utile per presentare la domanda ed evitare la decadenza, la mattina appunto del 22 novembre 1891 sopravvenne al Paron-Cilli, già affetto da paralisi dell'arto inferiore destro fino dal 1889, il colpo d'apoplessia cerebrale che, come attestano i medici coi certificati suddetti, gli rese impossibile ogni occupazione mentale e cagionandogli il progressivo indebolimento delle facoltà intellettuali e morali, così da non potersi più regolare con perfetta coscienza, massime in quanto riguarda

la memoria, lo ridusse, come si esprime il dottore Panizza, nello stato di demenza senile.

Posto pure, adunque, che, come osserva la procura generale, dal 1° maggio alla fine di novembre 1891 lo stato mentale del Paron-Cilli, non ostante la sofferta precedente paralisi all'arto inferiore, non fosse ancora così grave da impedire di provvedere ai suoi interessi e provvedere alle pratiche per la pensione, bene sarebbe bastante l'aggravamento dell'infermità avvenuta per l'apoplessia cerebrale del novembre e lo stato di demenza da questa derivato per potersi far luogo alla eccezione stabilita per i dementi nell'art. 70 succitato; poichè per l'applicazione di questa disposizione non è punto necessario che la demenza già esistesse al giorno in cui cominciò a potersi far valere il diritto, ma basta che sia sopravvenuta prima che si compisse l'anno utile in quantochè anch'essa al paro della minore età è causa sospensiva della prescrizione e il tempo della sua durata non si computa in quello per la prèscrizione stabilito.

Considerato pertanto che la domanda di pensione è stata trasmessa al Ministero non più tardi di 20 giorni dalla scadenza dell'anno computato dal giorno in cui il Paron-Cilli era collocato nella posizione ausiliaria, e che l'attacco il quale lo ridusse nello stato d'incapacità mentale o demenza che gli tolse la possibilità di provvedere a' suoi interessi ebbe luogo ben cinque mesi prima della scadenza dell'anno utile, è uopo conchiudere che bene siasi per il reclamante invocata la disposizione eccezionale per cui non si può ritenere nel suo caso incorsa la perdita degli arretrati di cui all'art. 70 più volte citato.

Per questi motivi accoglie il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 3 marzo 1893).

Presidente CACCIA — *Relatore* GALLOTTI.

Mascardi — Cassa Depositi e Prestiti.

Maestri elementari — Termine per ricorrere alla Corte dei Conti — Comunicazione del provvedimento impugnato — Servizio anteriore al rilascio della patente — Diritto transitorio — Decennio di contributo — Concetto dell'art. 48 del Regolamento 3 marzo 1889.

Il termine per proporre alla Corte dei Conti il reclamo dei maestri elementari contro le deliberazioni del

Consiglio permanente di amministrazione della cassa depositi e prestiti in ordine alle loro pensioni, decorre dalla comunicazione *ad essi fatta del provvedimento impugnato: nè è punto necessaria la notificazione giudiziale.*

Il maestro elementare che prestò servizio senza diploma d'abilitazione o con abilitazione provvisoria non ha diritto ad aversi computato tale servizio colla pensione.

Tale servizio non è valutabile neppure se prestato anteriormente all'attuazione della legge 13 novembre 1859.

Non ha diritto a pensione nè ad indennità lo insegnante elementare che non conti il decennio di contributo al Monte delle pensioni prescritto dall'art. 31 della legge 23 dicembre 1888.

Il tardivo versamento contributo ammesso dall'articolo 48 del Regolamento approvato con Regio decreto 3 marzo 1889 si riferisce al contributo che doveva essere versato, e non lo fu: ma non si potrebbe con un contributo arbitrario integrare il decennio prescritto.

Attesochè l'eccezione d'irricevibilità del ricorso proposto dal Procuratore generale deve essere accolta, allo stato della legge vigente 23 dicembre 1888 che fa decorrere il termine dei 90 giorni per interporre ricorso alla Corte dei Conti, dal giorno in cui è *comunicata* all'interessato la deliberazione emessa in materia di pensione dal Consiglio permanente di amministrazione della Cassa depositi e prestiti, invece che *dalla data della notificazione legale* come sarebbe di regola.

Attesochè sebbene ad esuberanza, pure è da osservare che il ricorso stesso è infondato nel merito imperocchè non è applicabile al Mascardi l'art. 29 della legge 23 dicembre 1888, e gli è contrario l'articolo 8 del Regolamento 3 marzo 1889.

Non è applicabile il primo perchè il Mascardi non può giovarsi delle disposizioni della legge del 1888 non essendo egli stato nell'*esercizio regolare* di una scuola all'epoca dell'attuazione della legge 13 novembre 1859, nè mantenuto in tale esercizio regolare dalle autorità scolastiche competenti.

Egli infatti dal 1851 al 1863 non ebbe alcun diploma

di abilitazione all'insegnamento e dal 1863 al 1865 ebbe autorizzazione provvisoria.

Esplicito però è il disposto dell'art. 8 del predetto regolamento, che cioè gl'insegnanti non provveduti di regolare diploma, fino a che essi durano in siffatta *condizione anormale,* non possono essere ammessi al diritto della pensione, salvo il caso previsto dal predetto art. 29 della legge che, come si è visto, non è applicabile al ricorrente.

Il diploma regolare per essere gl'insegnanti ammessi al Monte delle pensioni e per conseguire pensione dopo 25 anni di servizio, è poi tassativamente prescritto degli articoli 9 e 11 della predetta legge del 1888.

Attesochè, esclusi gl'indicati due periodi il servizio utile pel Mascardi comincia dal 5 settembre 1865 quando gli fu conferito il titolo regolare per l'insegnamento, ed ha termine al 15 ottobre 1889 quando egli cessò dal servizio per infermità.

Tale periodo però non giova al Mascardi per conseguire l'indennità per una volta giacchè egli non conta un intiero decennio di contributo alla Cassa del monte pensioni per i maestri elementari prescritto dall'art. 31 della legge 23 dicembre 1888.

In vero il contributo cominciò a prestarsi dal 1° gennaio 1879 per effetto della legge 16 dicembre 1878, ed il Mascardi avrebbe dovuto continuarlo fino al 14 ottobre 1889, così egli avrebbe contribuito al monte per anni 10, mesi 9 e giorni 14, ma poichè vi fu una interruzione di servizio dal 15 ottobre 1879 al 15 ottobre 1880 nel quale tempo non doveva aver luogo il contributo, così detratto un anno dall'indicato periodo, restano anni 9, mesi 9 e giorni 14, insufficienti per dar luogo all'indennità.

Nè giova al ricorrente di aver versato nella tesoreria di Genova la somma mancante a compiere il decennio di contributo, giacchè secondo l'art. 48 del regolamento approvato col Regio decreto 3 marzo 1889, il versamento tardivo del contributo si ammette quando avvenga, che per errore non ne fu gravato l'insegnante che doveva prestarlo, ma riconosciutosi che non lo doveva, ne consegue che l'indebito pagamento fatto debba essere al Mascardi reintegrato, come del resto ha già dichiarato la stessa am-

ministrazione della Cassa depositi e prestiti nella sua lettera, in atti, del 24 febbraio 1893.

Attesochè sia questo il caso di compensare le spese per ragioni di equità.

Per questi motivi dichiara irricevibile il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 17 febbraio 1893).

Presidente CACCIA — *Relatore* COTTI.

Gagliardi — Cassa depositi e prestiti.

Maestri elementari — Se pensionabile chi non prestò servizio nè ricevè stipendio, ma fu titolare di una scuola, e versò i contributi al Monte pensioni maestri elementari.

Non sono utili nella pensione di un maestro elementare quegli anni di servizio, in cui il medesimo non abbia prestato servizio e ricevuto stipendio, non ostante che, coll'assenso del Comune, delle autorità scolastiche e del Ministero, egli sia rimasto titolare della sua scuola, e abbia versato, in corrispondenza dello stipendio alla scuola assegnato, i contributi al Monte delle pensioni dei maestri.

Ritenuto che questa Corte ha costantemente riconosciuto che non sono utili a pensione gli anni durante i quali il funzionario non ha prestato servizio e non fu perciò retribuito;

Che non vi è ragione per cui una diversa massima si debba adottare per i maestri elementari;

Che nel caso attuale non può giovare al sacerdote Gagliardi, nè che egli avesse conservato il diritto di insegnare, nè che egli, anche durante gli ultimi anni, abbia versato di proprio le somme corrispondenti alla ritenuta per la pensione essendo evidente che non basta giustificare il diritto a servire, se pure ciò fosse conciliabile colla nomina fattasi di un surrogato, ma devesi provare effettivamente prestato servizio insegnando, come non basta provare di aver versato l'ammontare delle ritenute, ma si deve giustificare la esazione degli stipendi come testualmente prescrive nel primo comma l'art. 15 della legge 23 dicembre 1888 n. 5858.

Ritenuto che neppure può essere utile al ricorrente di aver ottenuto l'assenso del Comune, dell'autorità scolastica provinciale e del Ministero, imperocchè l'assenso delle auto-

rità poteva escludere dal suo carico la taccia di negligenza ed evitargli provvedimenti disciplinari, ma non poteva far sì che si dovessero calcolare come anni di servizio utile a pensione gli anni nei quali tale servizio non si era prestato.

Ritenuto che rettamente il Consiglio permanente della Cassa depositi e prestiti ritenne che il servizio utile a pensione prestato dal ricorrente si riduce a soli 22 anni, mesi 8 e giorni 28 non sufficienti a dargliene il diritto.

Per questi motivi, rigetta il reclamo, e condanna alle spese.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 17 febbraio 1893).

Presidente CACCIA — *Relatore* COTTI.

Zagara, vedova Cappello — Cassa Depositi e Prestiti.

Maestro elementare in attività di servizio — Vedova — Diritto a pensione.

La vedova del maestro elementare morto in attività di servizio non ha diritto a pensione.

Si deve considerare come morto in attività di servizio il maestro, nonostante che abbia prima di morire presentata al Comune domanda di licenziamento, qualora per difetto di documentazione tale domanda non abbia avuto corso ed egli fu pagato degli stipendi fino al momento della sua morte.

Ritenuto che la ricorrente Zagara non contesta, e d'altronde non risulta dagli atti, che al defunto suo marito fu dal Comune pagato lo stipendio integrale a tutto il mese di marzo 1891, e che sebbene egli avesse presentata al Sindaco la domanda di essere dispensato dal servizio, e di avere liquidata la indennità, tale domanda non ebbe corso perchè non era giustificata col documento dalla legge richiesto, cioè dalla attestazione di un medico militare.

Che se la legge 22 dicembre 1888, n. 5858, accorda ai maestri elementari anche il diritto alla liquidazione di una indennità nei casi previsti dall'art. 14, è ovvio il presumere che questo diritto non può essere da essi esercitato se non quando abbiano giustificato che si sono verificate a loro riguardo le circostanze di fatto dallo stesso articolo

specificatamente indicate, e quando essi siano in grado di produrre i documenti richièsti.

Che se il giudicare se tali circostanze concorrono, spetta alle autorità scolastiche e locali, e se fra i documenti da unirsi alla domanda sono richiesti gli atti di nomina e *di licenziamento*, è logico il dedurre che alla domanda di liquidazione della indennità debba precedere quella dalla dispensa dal servizio, e che questa debba essere stata accolta dall'autorità competente.

Che nel caso della Zagara non può dirsi che il defunto suo marito avesse cessato dal servizio ed avesse perciò diritto alla indennità sia perchè col fatto di esigere lo stipendio riconosceva di essere in servizio, sia perchè anche nel dubbio starebbe sempre il fatto che la cessazione non era stata regolarmente riconosciuta e decretata.

Che dovendosi il maestro Cappello considerare come morto in servizio non hanno potuto la di lui vedova ed i figli acquistare diritto a liquidazione della indennità.

Per questi motivi, rigetta il ricorso e condanna alle spese.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 9 giugno 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* PATERNOSTRO.

Guadagnin, ricorrente.

Disponibilità — Computo in pensione — Impiegati contabili sotto l'impero del R. D. 5 giugno 1865 — Campagne 1848-49 in Venezia — Come si computa.

Il tempo di disponibilità eccedente il biennio non è computabile in pensione.

Sotto l'impero del regio decreto 5 giugno 1865 gli impiegati addetti a servizi contabili dell'amministrazione della Guerra, avevano diritto a pensione come impiegati civili, e non come militari.

Il militare che abbia preso parte alla difesa di Venezia per un tempo maggiore di un anno, ha diritto a due campagne di guerra.

Considerato sul primo capo del ricorso, che non ha fondamento la pretesa del capitano Guadagnin di aver va-

lutato in pensione il periodo di disponibilità (1) oltre il biennio cioè dal 16 marzo 1869 al 18 settembre 1870, che la Sezione seconda colla deliberazione ora impugnata escluse in base all'art. 3° della legge 11 ottobre 1863 n. 1500; inquantochè per l'art. 3° del R. D. 5 giugno 1865 n. 2346 l'assimilazione di rango degli impiegati civili addetti a servizi contabili dipendenti dal Ministero della guerra, *non implica alcuna dipendenza militare e non assoggetta alle leggi ed ai regolamenti militari;* ed è quindi fuori di ogni dubbio che al Guadagnin non potevano essere applicate le disposizioni che regolano la disponibilità degli uffiziali.

Del resto lo stesso fatto della disponibilità avuta, conferma la qualità di impiegato civile, giacchè come militare non avrebbe potuto essergli applicata.

Considerato sul secondo punto del reclamo, che per la valutabilità delle campagne 1848 e 1849 in difesa di Venezia, una nota ministeriale della guerra del 14 agosto 1865 stabiliva doversi computare due distinte campagne a coloro che avessero preso parte alla difesa di Venezia durante tutto il tempo della resistenza di essa al nemico, ed una sola a coloro che avessero servito per un tempo minore di un anno.

Che risulta dallo estratto matricolare, ed è riconosciuto nella stessa deliberazione impugnata, che il ricorrente prestò servizio per un tempo maggiore di un anno nella difesa di Venezia e perciò a norma dell'art. 24 della legge 27 giugno 1850 n. 1049, e per gli effetti di essa disposizione, devono essere computate a favore del reclamante nella liquidazione della sua pensione due distinte campagne del 1848 e 1849.

Per tali motivi, rejetta ogni eccezione pregiudiziale;

Accoglie parzialmente il reclamo per quanto riguarda la valutabilità delle due campagne 1848 e 1849 e manda alla Sezione 2ª per gli ulteriori adempimenti di sua competenza.

Respinge il reclamo per il resto e dichiara compensate le spese.

---

(1) La disponibilità per gli ufficiali dell'esercito e dell'armata è (secondo la legge 25 maggio 1852 sullo stato degli ufficiali, la quale è ancora in vigore) una posizione speciale per gli ufficiali generali e pei comandanti di reggimento o di corpo.

SEZIONE III.

(**Decisione 23 maggio 1893**).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BACCELLI.

Comune di Cremona (avv. Pozzi, Sacchi e Miragoli) — Guarneri eredi fu Stefano.

Esattore — Cassiere — Responsabilità pei depositi di pertinenza del Comune — Malversazione del collettore — Competenza del Consiglio di prefettura — Se il ricevimento dei depositi sia parte del servizio di cassa — Quando è legale la consegna di un deposito e l'incarico di amministrarlo — Negligenza degli amministratori comunali che dovevano custodire una delle chiavi della cassa — Atti del collettore fuori dei limiti delle funzioni affidate a lui dall'esattore.

L'esattore il quale, in forza dei capitoli speciali si obbliga ad assumere ed assume effettivamente la gestione di depositi di pertinenza del Comune, ne deve verso di questo rispondere.

Tale responsabilità dell'esattore si estende a tutti gli atti che nella gestione di tali depositi abbia compiuti il suo collettore, e quindi anche alle malversazioni da questo commesse.

A conoscere di siffatta responsabilità è competente il Consiglio di prefettura.

Il ricevimento di depositi fa parte del servizio di cassa, senza alcuna distinzione sulla natura dei medesimi, salvi i patti contrarii stabiliti nel contratto, con cui lo esattore assume il servizio di cassa.

È legalmente assunto dall'esattore l'incarico della gestione dei depositi, quando nel verbale di consegna della cassa siano stati compresi e descritti alcuni depositi dati in consegna al suo antecessore.

La possibile responsabilità degli amministratori comunali, che dovevano custo direuna delle chiavi della cassa esattoriale, non esclude la responsabilità dell'esattore pel fatto del suo collettore, che si sia appropriato dei valori in essa giacenti.

Qualunque fatto compiuto dal collettore in tale qualità obbliga l'esattore, non ostante che questi provi che il

fatto fu compiuto fuori dei limiti delle attribuzioni conferitegli.

Sull'appello principale del Comune. — Attesochè nell'art. 4 dei capitoli speciali, approvati dal Consiglio comunale di Cremona il 30 gennaio 1887 ed accettati dal Guarneri Stefano coll'atto pubblico del 23 luglio stesso anno, fu stabilito ch'egli avrebbe tenuto nell'ufficio una cassa o scompartimento di cassa-forte, nella quale avrebbe riposto e chiuso *tutti i valori che fossero a lui indicati dall'amministrazione comunale.*

Attesochè all'art. 20 degli stessi capitoli speciali fu stabilito che l'esattore-cassiere avrebbe prestata una cauzione di L. 102,365,56 per il maneggio del denaro proveniente dalle entrate proprie del Comune e delle sostanze, che esso (Comune) amministrava, *compresi i depositi in danaro ed in valori di qualunque natura.*

Attesochè Giulio Cominacini, nominato dal Guarneri suo collettore con atto del 21 novembre 1889 con facoltà di rappresentarlo in tutte le attribuzioni assunte in base ai capitolati generali e speciali e da lui sottoscritti, accettò con verbale di pari data 21 novembre 1889 la consegna dei valori giacenti in deposito nella cassa-forte del Comune di Cremona.

Attesochè per tale fatto ed in base agli obblighi assunti dal Guarneri coi detti capitoli speciali, il Guarneri stesso a mezzo del suo collettore Cominacini *assunse la gestione dei depositi* descritti nell'inventario allegato al citato verbale di consegna 21 novembre 1889.

Attesochè dal fatto dell'avere assunta la gestione di quei depositi derivò nel Guarneri l'obbligo di risponderne di fronte al Comune.

Attesochè tale obbligo del Guarneri deve di necessità estendersi a tutti gli atti, che nella gestione di quei depositi, compì il suo collettore Cominacini, a senso dell'art. 22 della legge 20 aprile 1871 n. 192.

Attesochè le malversazioni compiute dal Cominacini nella gestione di quei depositi rientrano quindi nella sfera delle attribuzioni contabili assunte dall' esattore-cassiere Guarneri di fronte al Comune, e come tali dovevano necessariamente essere oggetto dell'esame portato dal Consiglio

di prefettura di Cremona sul conto dell'esercizio 1890 in cui quelle malversazioni furono compiute.

Attesochè se il Consiglio di prefettura ben giudicò quando in massima ritenne la sua competenza a giudicare della responsabilità derivante da quelle malversazioni, errò quando ritenne la sua incompetenza per le cinque partite, accennate nel contesto ascendenti in complesso a L. 37,110, nel supposto che esse non si riferivano a denaro proveniente da rendite del Comune o da sostanze di Opere pie od Istituti d'indole diversa dal medesimo amministrate; e che perciò non rientrassero nell'obbligo di gestione assunta ai citati articoli 4 e 20 dei capitoli speciali. Imperocchè l'art. 4 del regolamento 23 dicembre 1886 per la riscossione delle imposte dirette, il quale stabilisce che il servizio della Cassa comunale s'intende affidato all'esattore, ove non sia nominato un cassiere speciale, quando dichiara le operazioni facienti parte del servizio di cassa cita il *ricevimento di depositi* senza distinguere sulla natura di questi; il che fa intendere che l'esattore-cassiere deve adempiere all'obbligo del servizio di cassa, per tutti *i depositi fatti nella cassa del Comune* conformemente (s'intende) ai patti stabiliti nel contratto di assunzione dell'esattoria, perchè l'esattore-tesoriere non potrebbe essere astretto a più di quello, cui si è obbligato.

Ora l'art. 4 dei capitoli speciali, come si è visto, imponeva all'esattore l'obbligo di ricevere nella cassa-forte tutti i valori che gli fossero indicati dall'amministrazione comunale: e bastava dunque che l'amministrazione comunale avesse dato incarico di ricevere un deposito, perchè l'esattore Guarneri dovesse conservarlo e renderne conto.

Nè a ciò osta l'art. 20 dei capitoli speciali, che imponeva all'esattore di dare cauzione pel maneggio delle entrate proprie del Comune *e delle sostanze da esso amministrate compresi i depositi*, poichè la dizione di sostanze da esso amministrate non può essere ristretta ai beni di Istituti ed Opere pie amministrati dal Comune, ma è dizione generale, come dizione generale è quella di depositi in danaro e valori di qualsiasi natura.

Nemmeno osta l'art. 21 dei capitoli speciali (preso principalmente a base dal Consiglio di prefettura), poichè nella dizione, che la cauzione dovea servire per garantire da qualsiasi mancanza e responsabilità dell'esattore-cassiere

verso i fondi particolari del Comune *esclusivamente*, dovette necessariamente intendervisi compresi anche i fondi che non fossero di proprietà del Comune, ma che fossero da lui amministrati, altrimenti ne dovrebbero essere esclusi anche i fondi di proprietà di Istituti od Opere pie amministrati dal Comune, il che sarebbe contrario anche a quanto ritenne il Consiglio di prefettura.

Deve dunque ritenersi che nell'art. 21 *per fondi particolari del Comune* siansi intesi i fondi costituiti dalle rendite proprie del Comune, e dalle sostanze da esso amministrate, compresi i depositi come è detto all'art. 20 e nel senso ampio accennato.

Attesochè, dovendo l'esattore rendere conto anche di questi depositi al Comune anche la responsabilità relativa incorsa da lui o da chi per lui, faceva parte necessariamente della competenza amministrativa.

Attesochè dopo ciò resta a vedere soltanto se nella specie si verificò l'elemento dell'incarico dato dall'amministrazione comunale all'esattore.

Ora tale incarico (come risulta dalle deliberazioni prodotte e dal piano regolatore del prestito comunale) fu per la prima volta quanto alle partite in questione dato al predecessore del Comune, ma sta il fatto che il Cominacini in rappresentanza del Guarneri, accettò di continuare tale incarico perchè nel verbale di consegna 21 novembre 1889 furono assunti in carico tutti i depositi descritti nell'unito inventario nel quale trovansi compresi tanto i quattro libretti, quanto le cartelle di cui è questione.

Che a maggior prova di tale incarico sta il fatto che lo stesso Guarneri nel conto patrimoniale 1890, da lui presentato all'allegato 9 comprese nel conto al 31 dicembre 1890 dei valori riscontrati mancanti nella cassa comunale i quattro libretti suddetti e le suddette cartelle.

Attesochè quindi resti assodato che il Consiglio di prefettura avrebbe dovuto portare il suo esame anche sulla responsabilità relativa a quei libretti e cartelle, invece di dichiararsi incompetente, ed in tale stato di cose la Corte a senso dell'art. 493 del Cod. proc. civ. deve rinviare la causa al Consiglio di prefettura perchè conosca anche di quella responsabilità.

Sull'appello incidentale degli eredi Guarneri. — Attesochè la possibile responsabilità degli amministratori, che

dovevano custodire una chiave della Cassa, non esclude quella del Cominacini, autore delle malversazioni e quindi responsabile principale e per l'intiero, e non esclude perciò quella del Guarneri, perchè per l'art. 22 della legge 20 aprile 1891 il collettore adempie le funzioni dell'esattore a *rischio e pericolo di quest'ultimo.*

Attesochè non regga l'eccezione che il Cominacini era stato incaricato dal Guarneri non del maneggio dei depositi, ma della custodia di una delle tre chiavi della cassa; e che le malversazioni essendo state dal Cominacini compiute fuori di tali limiti, il Guarneri non può esserne tenuto responsabile.

Infatti il Cominacini potè compiere le malversazioni nella sua qualità di collettore; tale qualità gli dette agio di compierle; e qualunque fatto compiuto dal collettore, in tale qualità, implica, come si è detto, la responsabilità dell'esattore.

Attesochè l'appello incidentale è perciò da rigettare, e conseguentemente deve confermarsi il decreto impugnato nella parte in cui, ritenuta la competenza, il Consiglio di prefettura dichiarò la responsabilità del Guarneri, mentre per l'altra parte per la quale si dichiarò incompetente occorre, come già è stato detto, rinviare la causa al Consiglio di prefettura.

Attesochè le spese del giudizio stanno per legge a carico della parte soccombente.

Per questi motivi, la Corte giudicando definitivamente: 1° accoglie l'appello principale dichiarando la competenza del Consiglio di prefettura di Cremona a giudicare della responsabilità, ecc.; 2° respinge l' appello incidentale e quindi conferma l'impugnato decreto; 3° condanna alle spese.

SEZIONE III.

(Decisione 23 maggio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BACCELLI.

Comune di Tossicia — Costanzi.

Decreti dei Consigli di prefettura — Cosa giudicata — Produzione di nuovi documenti.

Non viola la cosa giudicata il Consiglio di prefettura, che, conformemente alla riserva fatta in un suo

precedente decreto, prende in esame i nuovi documenti giustificativi prodotti dalle parti, e pronunzia definitivamente in merito.

SEZIONE III.

(Decisione 20 giugno 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Vodret — R. Ospizio Carlo Felice in Cagliari (avv. Pala).

Opere pie — Legge 3 agosto 1862 — Regolamento 21 dicembre 1850 — Quali autorizzazioni erano necessarie pei depositi ed impieghi — Responsabilità del tesoriere — Autorizzazione del Presidente dell'Ospizio — Buoni del credito agricolo ricevuti in pagamento — Responsabilità pei residui da riscuotere che andarono prescritti.

Ai termini dell'art. 37 della legge 3 agosto 1862 sulle Opere pie, e dell'art. 67 del regolamento approvato con R. Decreto 27 novembre 1862, sino all'emanazione d'un regolamento generale ed uniforme sulle Opere pie, dovevano continuare ad osservarsi le discipline allora vigenti, cioè quelle del regolamento approvato con R. Decreto del 21 dicembre 1850 vigente per gli Stati Sardi.

A termini degli articoli 488 e 489 di tale regolamento è necessaria, pel deposito od impiego di denaro nelle casse a tal uopo autorizzate, l'autorizzazione del Ministro dell'Interno per somme eccedenti L. 10,000, o dell'Intendente generale per somme inferiori alle lire 10,000.

A termini dell'art. 234 del detto regolamento lo impiego dei capitali a frutto non può eseguirsi che previi mandati corredati della copia degli atti cui sono relativi.

Mancando tali autorizzazioni l'ordine dato dal Presidente dell'Ospizio di effettuare nella Cassa di risparmio il versamento di una somma non legittima il versamento stesso, perchè il Presidente non aveva facoltà di dare quell'ordine ed il tesoriere avrebbe dovuto rifiutarsi di eseguirlo.

Il tesoriere che accettò in pagamento buoni del credito agricolo, li accettò a tutto suo rischio e pericolo, dappoichè trattavasi di effetti fiduciari che non avevano corso legale.

Incombe al tesoriere l'obbligo di provare le cure di legge infruttuosamente usate per la riscossione, e non avendo ciò giustificato, incorre per i residui prescritti nella responsabilità prevista dagli articoli 211 e 225 del citato regolamento del 1850.

SEZIONE III.

(Decisione 10 gennaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* PAGNOLO.

Atzori, ricorrente.

Contabili demaniali — Responsabilità pei crediti caduti in prescrizione — Scusa della breve durata della gestione.

Se in taluni casi affatto rari ed eccezionali la Corte dei Conti ammise la non responsabilità per crediti caduti in prescrizione, riguardo ad agenti la cui durata nella relativa gestione era stata così breve che, avuto riguardo alla entità dell'ufficio, si potevano ragionevolmente giustificare del non avere fatto gli atti interruttivi, la stessa cosa non si può ammettere nel caso di una gestione durata per cinque mesi, non essendo verosimile che in tale tempo potessero sfuggire al contabile i crediti a riscuotere ove colla voluta diligenza avesse curato di esaminare gli atti del suo ufficio portando la sua speciale attenzione a quegli articoli per cui più prossimo si manifestava il pericolo che si compisse l'avviata prescrizione.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 14 aprile 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* BREGANZE.

Lai, ricorrente.

Aspettativa per salute — Scadenza del biennio senza invocare provvedimenti — Presunzione di rinunzia — Perdita del diritto a pensione — Se dopo ciò tale diritto possa essere esercitato dalla vedova — Spese — Influenza delle conclusioni favorevoli del pubblico ministero.

L'impiegato che cessa dal servizio per scadenza del biennio di aspettativa, senza invocare provvedimenti, nè pel richiamo in servizio, nè pel collocamento a riposo, s'intende con ciò che abbia rinunziato a quei diritti a

pensione, che abbia potuto acquistare durante la sua carriera (1).

È escluso che l'impiegato cessi dall'impiego per quelle stesse ragioni di salute che motivarono la sua aspettativa, quando egli continui ad esercitare un secondo impiego che cumulava col primo (2).

Da tale cumulo di circostanze sgorga la presunzione che tale abbandono di atti equivalga ad una volontaria dimissione che preclude l'adito ad ogni ulteriore pretesa della pensione (3).

La vedova non può sperimentare un diritto che al marito era stato tolto definitivamente. Quindi la presunzione di rinunzia stabilita contro il marito sta pure contro la vedova, nè può questa con certificati medici fornire la prova che il marito allo scadere dell'aspettativa non riprese servizio a cagione della persistenza della sua infermità (4).

Le conclusioni favorevoli date dal Pubblico Ministero

(1-4) Ci sembra alquanto severo il giudizio dato dalla Corte plenaria in questa decisione, la quale del resto apparisce largamente motivata e coscienziosamente studiata. A noi sembra però, che la decadenza da un diritto non possa aversi che nei casi tassativamente indicati dalla legge fuori dei quali casi, la decadenza per rinunzia al diritto non si può presumere da fatti che indicano negligenza od incuria di esercitare il diritto (ciò che può avere anche causa da una materiale impossibilità, i cui motivi possono bene essere ignoti al magistrato giudicante); ma solo si possa presumere la rinunzia da quei fatti *positivi* che indicano volontà contraria a quella di valersi del proprio diritto. Quindi l'impiegato che cessò dal servizio per espiro dell'aspettativa concessa per motivi di salute, può sempre, fino a che il suo diritto a pensione non sia prescritto, vale a dire fino a 30 anni dopo la sua cessazione dal servizio, dimostrare che egli non potè riassumere servizio per la persistenza di quelle stesse infermità che motivarono il suo collocamento in aspettativa, e si troverebbe quindi nello estremo della legge che accorda diritto a collocamento a riposo, e quindi a pensione agl'impiegati che cessino dal servizio per infermità che li rendano inabili a continuarlo od a riassumerlo (art. 1, lett. *b*, legge 14 aprile 1864, n. 1731).

E se questo diritto compete all'impiegato è chiaro che eguale diritto entro il limite dei 30 anni competa alla di lui vedova, quando egli muoia prima dello avveramento della prescrizione.

E neppure ci pare ferma l'altra presunzione che la decisione crede di poter desumere dal fatto, che cessandosi da uno degl'impieghi cumulati, il Lai continuasse a prestar servizio nell'altro. E difatti deve bene ammettersi che chi non ha salute nè forza sufficiente per sostenere un doppio impiego, possa alleggerito del primo, continuare ancora un poco nel secondo. Lo aver conservato il secondo impiego non può infirmare la serietà dei motivi di salute pei quali si è lasciato il primo. La legge non vuole una inabilità tale che renda l'impiegato inetto a qualunque lavoro, ma vuole un'inabilità relativa all'impiego che si sostiene, come

ad un ricorso che dalla Corte dei conti venga respinto, possono esercitare influenza nel decidere sulle spese.

Considerando che savio fu il concetto onde partiva la Sezione liquidatrice per provvedere alla domanda della vedova Lai e cioè che quantunque effettivamente il prof. Lai avesse per un certo periodo di tempo cumulato due uffici, i quali per l'art. 2 § 3 della legge 19 luglio 1862, n. 722 sono valutabili utilmente a pensione, dovevasi però anzitutto esaminare in qual modo il prof. Lai avesse cessato e dall'uno e dall'altro, dappoichè è precisamente dal modo stesso di cessazione che trae argomento la legge nella subbietta materia per far insorgere nel funzionario il diritto al conseguimento d'una pensione.

Or bene? Se niun dubbio presentavasi per quanto rifletteva la carriera di professore universitario, posciachè nessuna interruzione era intervenuta in quel servizio, e indiscutibile emergeva la misura dello stipendio dal Lai fruito sino al giorno della sua morte, ben diversamente presentavasi invece quanto s'atteneva alla carriera di professore dell'Istituto Tecnico. Non occorre, per verità, di ripetere quanto pose in piena luce la storia di fatto, e come da essa la Sezione liquidatrice trarre dovesse il convincimento che la cessazione di questo secondo servizio non era menomamente conforme a legge.

Nessuna, infatti, delle più fondamentali norme da questa prefisse era stata osservata dal professore Lai quando cessava il biennio della aspettativa concessagli fino dal 14 aprile 1886. Nè poteva accamparsi che la di lui salute gli avesse tolto di occuparsi delle pratiche richieste in quelle contingenze, dappoichè, infine, trattavasi di una salute che gli permetteva di continuare nel pubblico insegnamento di diritto civile nella Università, dal quale è inseparabile il concetto non solo di una certa energia intellettuale, ma anche fisica. Ora non risulta che entrambe gli mancassero qual professore della Università.

---

decise la stessa Corte nella decisione 13 gennaio 1893 per Nicolella. (*Rip. nella Giustizia Am. Anno IV. Parte II, pag. 26).* D'altra parte se la stessa legge ammette il principio del cumulo degli impieghi, ne vuole e ne ammette le conseguenze; e sarebbe contrario allo spirito della legge se i fatti attinenti ad uno degl'impieghi cumulati, dovesse esercitare una influenza lesiva sui diritti nascenti dal secondo impiego di cui è ammesso il cumulo.

Nulla operando, adunque, in merito alla sperata aspettativa, non è supponibile che egli, pur versato in siffatte materie, ritenesse che dato pure non provvedesse a quanto si riferiva a' suoi cessati rapporti di docente nello Istituto tecnico, quei rapporti stessi si ripromettesse di invocarli in avvenire con utile effetto.

Evidentemente per lo meno nei confronti colla legge, lasciando egli che l'aspettativa fosse cessata senza chiedere ulteriori provvedimenti a proprio riguardo, e perdurando per anni ed anni nella oblivione completa di quella funzione che per 10 anni aveva esercitato, dava manifesto indizio che quella funzione aveva abbandonato per sempre, e con essa rinunciato alle conseguenze che dallo averla esercitata poteva ritrarre.

Che se avesse creduto di far reclami in proposito l'adito gli era assai facilmente dischiuso.

E per fermo se effettivamente avessero perdurato i motivi di salute in base ai quali il Governo aveva provocato il R. Decreto 14 aprile 1886, il Governo stesso non avrebbe forse negato al prof. Lai un nuovo decreto, quello di collocamento a riposo, e così il conseguente diritto alla liquidazione di una indennità, quella pur reclamata in oggi dalla vedova.

Ma se tutto questo invece venne a mancare non è infondato, come lo lascia supporre la stessa dicitura peritante dell'attestato medico pur in oggi prodotto ove si parla di sole *incipienti insufficienze della mitrale, e di disturbi che spesso soffriva* ma *lievi* e che quei motivi non erano così gravi e influenti da indurre il Ministero al provvedimento d'un definitivo collocamento a riposo. D'altronde? Non lo contrastava il fatto stesso che il Lai poteva pur fin d'allora continuare nelle sue funzioni di professore di diritto civile nella Università, così come vi continuò sino al febbraio 1892?

Considerando che in presenza di un tale concorso di circostanze, venendo assodato come cessata l'aspettativa, ad ogni pratica per un'eventuale liquidazione d'indennità rinunciava spontaneamente lo interessato, e come, il che è ancora più decisivo, erano venuti meno in lui i titoli perchè quelle pratiche stesse potesse attuare, la Sezione liquidatrice non poteva a meno di ritenere che quell'abbandono di atti equivalesse ad una volontaria dimissione, togliendosi con ciò l'adito ad ogni ulteriore pretesa sia nel

titolare e sia in quanti in di lui vece e stato avessero creduto presentarsi alla Corte.

Con ciò perde ogni valore l'argomento in oggi accampato dalla ricorrente che quella facoltà la quale aveva trascurato di esercitare il marito sia invece libero a lei di usare... Non è che il marito lasciasse impregiudicata la condizione di cose. Egli tolse addirittura di mezzo ogni ulteriore addentellato a pretese...

Nè alla moglie, i diritti della quale, per canone fondamentale in materia di pensione debbono sempre ed unicamente rimanere negli stessi limiti nei quali potrebbe esercitarli il marito, poteva, nè può competere ciò che a questi era già stato tolto definitivamente e pel di lui stesso dato e fatto.

Considerando che se lo stesso Procuratore Generale aveva accennato, d'onde ne venne lo incoraggiamento alla replica della ricorrente, a precedenti di questa Corte da potersi forse applicare anche alla vedova Lai, indubbiamente trattavasi di precedenti nei quali il funzionario aveva lasciato aperto l'adito ad invocarsi poi dai successori quel trattamento che egli aveva omesso di chiedere.

E di tali precedenti, infatti, non vi è penuria, ma nessuno tra essi che si informi agli estremi specificatamente posti in rilievo nel caso concreto.

Considerato che gli stessi accenni tenuti nelle conclusioni del Pubblico Ministero e desunti da altri precedenti che poterono certamente ingenerare speranze fin dalla iniziale domanda alla Corte dalla Lai concorrono a giustificare la di lei persistenza nello invocare il giudizio della Corte plenaria, il che può e deve avere una influenza anche nel decidere sulle spese del presente giudizio.

Per questi motivi respinge il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 13 gennaio 1893).

Presidente CACCIA — *Relatore* COTTI.

Polettini, vedova Cogo — Sezione 2ª.

Pensioni di favore — Vedova dell'impiegato — Malattie da questo contratte nel luogo della sua residenza — Concause della morte.

Le malattie contratte dai funzionarii nei luoghi di ordinaria loro residenza, sebbene le malattie stesse pos-

sano essere endemiche e contagiose, e riconosciute causa diretta della morte dei funzionarii, tuttavia non dànno diritto a pensione di favore alle loro vedove.

Neppure può ritenersi che le malattie malariche contratte dall'impiegato in un luogo di sua precedente residenza siano state la causa diretta della sua morte, se questa avvenne dopo quattro anni di residenza in luoghi salubri, se poterono concorrervi la insufficienza di cura medica o la mancanza di riguardi personali per parte del medesimo o la sua costituzione fisica.

SEZIONE III.

(Decisione 7 febbraio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Parise (avv. De Bernardi e Confienti) — Congregazione di Carità di Luzzi (avv. Lomonaco).

Istituzioni pubbliche di beneficenza — Deliberazioni della G. P. A. sui conti dei contabili — Ricorso alla Corte dei Conti — Termine — Deliberazioni comunicate in via amministrativa prima del nuovo regolamento 5 febbraio 1891 — Ricorso al Re — Se la G. P. A. possa ritornare sul suo giudicato.

A norma dell'art. 45 del regolamento 5 febbraio 1891, entrato in vigore il 26 marzo stesso anno, il termine per ricorrere alla Corte dei Conti contro una deliberazione della Giunta prov. amm. in materia di conti, d'istituzioni pubbliche di beneficenza è di un mese dalla notificazione della deliberazione stessa.

Per le deliberazioni comunicate *prima del giorno in cui entrò in vigore il detto regolamento, il termine per impugnarle innanzi alla Corte dei Conti decorre dal detto giorno* (1).

La notificazione in via giudiziale fu introdotta dal detto art. 45 del regolamento; prima bastava la comunicazione fatta in via amministrativa.

---

(1) Conforme è la massima stabilita nella decisione della stessa Corte dei Conti del 17 novembre 1891, in causa *Congregazione di Carità d'Introdacqua* c. *Di Benedetto.* (Riportata *anno III, 1892, P. II, pag. 1 e segg.*).

Il contabile che abbia prodotto ricorso al Re sotto l'impero della legge 3 agosto 1862 sulle opere pie contro uno deliberazione della G. P. A. non poteva in precedenza del ricorso, adire pur la Giunta stessa; e se il ricorso, dopo la pubblicazione della nuova legge 17 luglio 1890 gli sia stato restituito, deve adire la Corte dei Conti, e non già rivolgersi alla stessa G. P. A. la quale non poteva più ritornare sul suo giudicato.

SEZIONE III.

(Decisione 13 giugno 1893, n. 18).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Comune di Jenne (avv. Tomei e Ciaffi) — Magliacca (avv. Guarini).

Appelli comunali — Eccezione d'incompetenza — Dichiarazione di competenza passata in giudicato — Notificazione del decreto impugnato — Come deve esser fatta per stabilire la decorrenza del termine ad appellare — Notificazione dell'appello al domicilio reale — Se regolare — Se sussista più la differenza tra sentenze preparatorie ed interlocutorie dei Consigli di prefettura — Decreto del Consiglio di prefettura che ordinò la produzione di un rendiconto — Se e quando contradica alla decisione della Corte che dichiarò l'azione di rimborso indipendente da quella di rendiconto — Se si possa appellare contro decreto del Consiglio di prefettura che ordinava la produzione di documenti — Dichiarazioni contenute nella motivazione di un decreto della Corte in Camera di Consiglio — Se costituiscono giudicato.

Non può innanzi alla Corte sollevarsi l'eccezione di incompetenza della giurisdizione amministrativa, quando tale competenza sia stata dichiarata da una sentenza di Corte di appello passata in giudicato.

Solo la notificazione del testo integrale del decreto del Consiglio di prefettura stabilisce la decorrenza del termine per appellarne alla Corte dei Conti. Nè basta a tale effetto che il dispotivo del decreto sia stato trascritto in un ricorso per rivocazione notificato all'appellato.

La notificazione dell'appello può farsi al domicilio reale dell'appellato invece che del domicilio da esso eletto agli effetti del giudizio, tanto più se la consegna dell'atto di appello fu fatta in mani proprie.

Dopo la pubblicazione della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, non è più il caso di farsi distinzione tra sentenze preparatorie ed interlocutorie dei Consigli di prefettura.

Il decreto del Consiglio di prefettura che ordina la produzione di un rendiconto, come pruova dell'eseguito discarico delle somme che il contabile pretende, non contradice ad un precedente giudicato dalla Corte dei Conti, la quale abbia affermato che all'azione di rimborso spiegata dal contabile non osti la mancanza del rendiconto da esso dovuto, potendo tale opinione sperimentarsi separatamente dall'azione del Comune pel rendiconto.

Non pregiudica il merito della lite, nè produce una lesione d'interesse pel Comune, che gli dia titolo ad appellarne alla Corte dei Conti, il decreto del Consiglio di prefettura che ordina la produzione di un documento, quando non possedendosi questo dal Comune, gli sia possibile supplirvi con altri equipollenti.

Le dichiarazioni contenute nella motivazione di un decreto della Corte dei Conti, reso in Camera di Consiglio su di un ricorso in rivocazione, senza contradittorio, non costituiscono cosa giudicata che vincoli la Corte stessa nei giudizi successivi.

Considerato che la eccezione d'incompetenza del Consiglio di prefettura e della Corte dei Conti sollevata dal Comune, perchè a suo credere, trattasi di azione verso la parrocchia di Ienne e non verso il Comune, non può nel caso presente essere sollevata, perchè vi osta la cosa giudicata.

Nella specie infatti la competenza dell'autorità amministrativa, a statuire sullo esperimento della riserva circa i pagamenti per la Chiesa parrocchiale di Ienne, contenuta nel decreto della Congregazione governativa di Roma e Comarca del 15 gennaio 1858, fu espressamente dichiarata dal Tribunale di Roma con sentenza resa in data 23 aprile 1881 e questa sentenza costituisce oramai cosa giudicata; non solo perchè fu confermata dalla Corte d'appello di Roma con decisione del 7 dicembre 1881, notificata il 30 gennaio 1882, ma anche perchè fu eseguita dalle parti; essendosi il procedimento ulteriore dalla istanza degli eredi Magliacca del 5 dicembre 1883, svolto innanzi al Consiglio

di prefettura e a questa Corte, in base appunto alla dichiarata incompetenza del magistrato ordinario.

Osta pertanto l'autorità del giudicato alla ammissibilità dell'eccezione d'incompetenza dell'autorità amministrativa, che il Comune ha sottoposta all'apprezzamento di questa Corte.

Considerato che la eccezione proposta dagli appellati eredi Magliacca d'irricevibilità dell'appello del Comune per la decorrenza del termine di giorni 30 per appellare, non regge, dappoichè il decreto appellato fu notificato con atto del 23 settembre 1892, e lo appello fu prodotto nel 19 ottobre successivo.

Nè può valere come notificazione di quel decreto agli effetti della decorrenza del termine per lo appello, la notificazione del ricorso per revocazione contro precedente decisioni di questa Corte del 18 giugno 1889, notificazione che ebbe luogo nel 12 gennaio 1892; imperocchè in quel ricorso di revocazione non fu trascritto integralmente tutto il decreto, ma soltanto la parte dispositiva e qualche motivo; mentre è evidente che solo la notificazione del testo integrale può dare la piena scienza legale del provvedimento, il quale acquista forza di cosa giudicata, quando nel termine legale non sia impugnato.

Considerato che neppure regge la eccezione d'inammissibilità dell'appello messa avanti dagli appellati, perchè viziato nella notificazione, la quale fu fatta nel domicilio reale degli eredi Magliacca in Trevi, anzichè in quello dei medesimi eletto in Roma presso l'avv. sig. Guarini.

È vero che sin dal precedente atto di appello del 19 luglio 1887 avverso il decreto del Consiglio di prefettura di Roma del 16 giugno d. a., gli eredi Magliacca fecero l'elezione di domicilio in Roma presso l'avv. Guarini, e che posteriormente alcune notificazioni si fecero in tale domicilio, ma è vero altresì che in quello stesso atto di appello, oltre del domicilio eletto, si fece anche la dichiarazione del domicilio reale in Trevi, e quindi rimaneva in facoltà del Comune di far eseguire le notificazioni o nel domicilio reale o in quello eletto.

Infatti secondo l'art. 40 C. P. C. quando è indicata una persona presso cui si elegge domicilio le notificazioni *possono* eseguirsi al domicilio eletto, ma questo potere di-

screzionale e facoltativo non impedisce che le notificazioni possano farsi al domicilio reale.

Ma a prescindere da ciò non puossi affatto eccepire la nullità della notificazione dell'appello, la quale avvenne non solo nel domicilio reale degli appellati, ma anche personalmente nelle loro proprie mani, ed in tal caso lo scopo della legge, che gli atti notificati pervengano alla parte cui si notificano, è pienamente raggiunto.

Considerato che attendibile è invece l'altro motivo dedotto dagli appellati, per la inammessibilità dell'appello perchè diretto contro un provvedimento puramente preparatorio, ai termini dell'art. 35 del R. D. 5 ottobre 1862, n. 884, e non interlocutorio, come sostiene l'appellante, e che pregiudica il merito della lite.

E avanti tutto da osservare che dopo la pubblicazione della legge 20 marzo 1865 all. *E*, che abolì i Tribunali speciali che erano investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, non è più il caso di fare distinzioni tra sentenze preparatorie e sentenze interlocutorie dei Consigli di prefettura, dappoichè questi non pronunciano più sentenze, ma soltanto decreti amministrativi, con procedimento tutt'affatto speciale, senza contradittorio delle parti, le di cui disposizioni, se pure riguardano questioni insorte, si risolvono in provvedimenti ufficiosi, che non possono produrre conseguenze di diritto, e che solo acquistano forza di giudicato, quando regolarmente intimati, non sia stato prodotto contro essi ricorso nel termine di legge alla Corte dei Conti, o il ricorso sia stato rigettato.

Venendo al merito la contestazione in sostanza si delineò fra gli eredi Magliacca che, in scioglimento della riserva contenuta nel decreto del 15 gennaio 1858 chiedevano il rimborso dei pagamenti fatti per conto della Chiesa parrocchiale, ed il Comune, il quale eccepiva che le partite chieste dai Magliacca erano state già discaricate nel rendiconto speciale della fabbrica della Chiesa.

Il Consiglio di prefettura nel suo primo decreto del 16 giugno 1887 credè che all'esperimento dell'azione di rimborso ostasse la mancanza del detto rendiconto; questa Corte invece nella sua decisione del 18 giugno 1889, che quel decreto annullava, non ravvisava siffatto ostacolo; riteneva che l'azione del Comune contro i Magliacca per un rendiconto della fabbrica della Chiesa poteva, se ammessibile,

sperimentarsi separatamente, ma che intanto la domanda speciale dei Magliacca, pei chiesti rimborsi di spese, poteva essere presa in considerazione, e se il Comune eccepiva il pagamento contro questa domanda, era a lui che incombeva darne la prova.

E il Consiglio di Prefettura in grado di rinvio, considerando che questa prova, giusta le deduzioni già fatte dal Comune stesso, doveva essere contenuta nel rendiconto generale della fabbrica della Chiesa, prima di emettere ogni provvedimento di merito, ordinava al Comune la produzione di tale rendiconto.

Da tutto ciò sorge chiaro che il Consiglio di prefettura con l'appellato decreto non ha violato la decisione della Corte, nè ha in alcun modo pregiudicato il merito della lite; esso non ha ordinato la produzione del rendiconto per dare scioglimento all'azione relativa, ma l'ha ordinato come mezzo di prova della eccezione del Comune contro le pretese dei Magliacca; esso ha così data esecuzione alla decisione della Corte, che appunto rilevava che il Comune doveva provare la sua eccezione, e che la controversia doveva rimanere nel campo di un giudizio speciale di rimborso.

Il Consiglio di prefettura non ha pregiudicata alcuna questione in proposito, imperocchè rimane a lui pieno il giudizio sulla domanda dei Magliacca, dopo che il Comune avrà fornito i documenti richiestigli, e se il Comune non potrà produrre il detto rendiconto perchè non fu mai a lui reso, non è questa una ragione per impugnare in appello il decreto che quella produzione ha ordinata; esso potrà richiederne copia a quella autorità cui per avventura fosse stato reso, e potrà produrre altri documenti comprovanti il pagamento eccepito; o potrà anche esporre le sue ragioni per dimostrare la impossibilità di produrre le prove richieste e per impugnare le pretese compensazioni degli eredi Magliacca; e dopo ciò il Consiglio di prefettura giudicherà sulla domanda principale degli eredi Magliacca e sulla eccezione del Comune, salvo, in seguito alle parti, se lo credono, il diritto di appellarne a questa Corte.

Considerato che alla inammissibilità dell'appello non osta la dichiarazione contenuta nei motivi del decreto di questa Corte del 29 marzo 1892 sul ricorso in revocazione, invocata dal Comune, che cioè esso poteva appellare a

questa Corte se si credeva leso dal decreto del Consiglio di prefettura, ora appellato, dappoichè tale dichiarazione, fatta nelle motivazioni di un decreto reso in Camera di Consiglio, senza forma di giudizio contenzioso e senza contraddittorio delle parti, non può costituire cosa giudicata, da vincolare la Corte nei giudizii successivi, e le riserve si intendono sempre fatte con la clausola implicita « *se e come per legge* ».

Considerato che, stante la inammissibilità dello appello del Comune, non possono esaminarsi le altre domande ed eccezioni proposte; nè può prendersi in alcuna considerazione la pretesa del Comune, ripetuta nel presente giudizio, della separazione della contabilità comunale da quella della Chiesa, e dell'obbligo degli eredi Magliacca di presentare *in questo giudizio* il rendiconto speciale dell'amministrazione della fabbrica della Chiesa, ostandovi esplicitamente la decisione di questa Corte del 18 giugno 1889, già passata in cosa giudicata.

Considerato che, dichiarandosi inammissibile l'appello principale, non è il caso di esaminare l'appello incidentale degli eredi Magliacca, il quale, a parte d'essere stato proposto fuori i termini prescritti dagli articoli 37 e 39 del R. D. 5 ottobre 1862, è stato presentato nella sola ipotesi che l'appello principale fosse stato ritenuto ammessibile....

Per queste considerazioni, dichiara inammessibile l'appello, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 25 luglio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Cetronella (avv. Fazio e Galeone) — Congregazione di carità di Norcia (avv. De Dominicis).

Congregazione di carità — Mancanza di autorizzazione a stare in giudizio — Conseguenze quando essa sia convenuta — Termine per l'autorizzazione — Spese — Se l'appello contro un decreto della G. P. A. possa estendersi ad altri — Tesoriere della Congregazione — Aggio sulle entrate — Se competa sul servizio di cassa — Se sulla riscossione di rendite pubbliche — Spese fatte per tale riscossione. — Rimborso.

La Congregazione di carità, che non sia stata autorizzata, non è legalmente costituita in giudizio.

Quando l'appello debba rigettarsi, è inutile prefiggere alla Congregazione appellata un termine per riportare tale autorizzazione.

Mancando la legale costituzione in giudizio, non è luogo a pronunziare alcun rimborso di spese a favore della Congregazione stessa.

L'appello tassativamente proposto contro un decreto della G. P. A. non può con successive comparse estendersi ad altri decreti della stessa Giunta sui conti di altre Opere pie.

Il tesoriere di un'Opera pia, il quale per contratto si sottopose alla legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette, non può pretendere l'aggio che solo sulla riscossione delle entrate, e non già su quelle partite che egli debba semplicemente incassare od erogare, e che attengono al servizio di cassa, che è gratuito.

Non ha quindi diritto ad aggio per la esazione di rendite del debito pubblico.

La sottoposizione a premio di questa esazione non può risultare implicitamente dai termini del capitolato, ma deve essere formulata esplicitamente.

Se per l'incasso di tali rendite il tesoriere abbia dovuto incontrare delle spese ha diritto di fornirne la dimostrazione ed ottenerne il rimborso.

La Corte ha considerato:

Che la Congregazione di carità non essendo stata autorizzata a stare in giudizio, non ha presentata alcuna comparsa o conclusione, e sebbene abbia nominato un suo procuratore, pure non può legalmente ritenersi costituita in giudizio;

Che l'appello è tassativamente proposto contro il Decreto della G. P. A. del 29 aprile 1891 sul ricorso prodotto dal tesoriere contro il Decreto della Giunta stessa del 4 febbraio 1891 pronunziato sul conto consuntivo 1889 dell'Opera Pia Orfanatrofio Renzi, e però non può estendersi, come pare intenda farsi con le successive conclusioni, ai Decreti che saranno stati emessi sui conti dello stesso esercizio delle altre Opere Pie, ospedale, Monte di pietà e Monte frumentario, quali decreti neppure sono stati prodotti.

Che giusta l'articolo 4 del capitolato d'oneri della

Tesoreria delle Opere Pie di Norcia pel quinquennio 1888-92, i diritti e i doveri del tesoriere sono in tutto equiparati ai diritti ed ai doveri degli esattori governativi, tranne la facoltà di percepir multe a danno dei debitori morosi.

Che perciò nel caso presente il tesoriere per patto speciale va considerato quale esattore, ed i di lui diritti e doveri vanno regolati dalla legge 20 aprile 1871, n. 192, dal regolamento approvato con Regio Decreto 14 maggio 1882, n. 738, e da tutte le disposizioni che vi fan seguito.

Che ai termini dell'articolo 93 della legge 20 aprile 1871, l'esattore adempie l'ufficio di tesoriere senza corrispettivo e secondo l'articolo 4 del regolamento approvato col Regio Decreto 14 maggio 1882 al servizio di cassa appartiene il maneggio di tutte le somme che l'esattore debbe soltanto incassare ed erogare.

Che dalla lettera e dallo spirito della ripetuta legge 20 aprile 1871 chiaramente si desume che l'aggio è unicamente dovuto sulle entrate, che impegnino per la riscossione la responsabilità dell'esattore.

Che l'esazione della rendita sul debito pubblico non implica alcuna cura, rischio o responsabilità, e quindi sorge evidente che per essa non può competere alcun aggio.

Che non puossi desumere una eccezione alla regola dall'articolo 8 del capitolato, nel quale sono specificate delle partite per le quali è negato il premio, dappoichè sebbene fra tali partite non è compresa la rendita sul debito pubblico, pure da questa omessione non può arguirsi che su tale rendita sia dovuto l'aggio, dovendo per massima risultare nel modo più chiaro e categorico, e non per induzioni e per interpretazioni, la esplicita volontà di rinunziare ai vantaggi dalla legge concessi.

Che però la natura e gratuità del servizio di tesoreria non sono tali che il tesoriere debba essere obbligato a sostenere a suo carico delle spese, che per avventura possono necessariamente occorrere per la esazione della rendita anzidetta.

Che il rimborso di tali spese, che non fu materia del conto approvato dalla G. P. A., può, se regolarmente giustificato, costituire una ragione di credito del Cetronella, che può esercitare in separata sede, mentre oggi trattasi soltanto di giudicare sulla sua pretesa di ottenere l'aggio normale anche per lo incasso della rendita sul debito pub-

blico, e mancherebbero alla Corte gli elementi del giudizio intorno al giusto ammontare delle dette spese.

Che dovendosi l'appello rigettare riescirebbe inutile alcun provvedimento diretto a prefiggere alla Congregazione di carità un termine per farsi autorizzare a costituirsi in giudizio.

Che non essendo la Congregazione di carità legalmente costituita in giudizio, non è luogo a condanna di spese a suo favore.

Per questi motivi, rigetta l'appello promosso dal signor Giuseppe Cetronella, tesoriere dell'Opera Pia Orfanatrofio Renzi di Norcia contro il Decreto della G. P. A. di Perugia del 29 aprile 1891.

SEZIONE III.

(Decisione 14 novembre 1893).

Presidente ff. BREGANZE — *Relatore* MARTUSCELLI.

D'Ancora (avv. Corsi) — Salomone.

Conti provinciali — Competenza della Sezione II della Corte dei Conti — Questioni e domande speciali anteriori alla nuove legge comunale e provinciale.

L'esame dei conti provinciali è attribuzione della Sezione II della Corte dei Conti, e perciò la Sezione III è incompetente.

La controversia per rimborso di sovrimposte provinciali, come di ogni questione o domanda speciale relativa ai conti provinciali, è di competenza dello stesso magistrato cui spetta il giudizio di quei conti.

Ciò ha luogo ancorchè si tratti di contestazioni anteriori alla nuova legge comunale e provinciale.

Attesochè l'oggetto del presente giudizio consiste nel preteso diritto al rimborso di sovrimposta provinciale, che il Ricevitore generale D'Ancora dichiara di avere pagata per il percettore Salomone: sovrimposta che ha evidentemente relazione con i conti della Provincia.

Ora, poichè tali conti sono deferiti in primo grado alla cognizione di una delle Sezioni, in cui la Corte è divisa, a mente dell'art. 257 della nuova legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889, compete di conseguenza alla Sezione stessa per connessità di causa, il giudizio di tutte

le quistioni e di tutte le dimande speciali che hanno relazione con i conti stessi (uniformemente à quanto avviene pei giudizi dei conti dello Stato): e ciò ancorchè si tratti, come nella specie, di contestazione relativa a conti anteriori alla detta nuova legge comunale e provinciale, imperocchè è risaputo che le leggi di competenza hanno forza retroattiva. (1)

Senonchè, nella ripartizione delle attribuzioni fra le Sezioni della Corte, l'esame dei conti provinciali essendo stato deferito alla Sezione II, questa Sezione Terza non può emettere provvedimento sulla proposta istanza che a quei conti si riferisce.

Per questi motivi, dichiara la propria incompetenza.

SEZIONE III.

(Decisione 27 giugno 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PAGNOLO.

Perrone — Comune di Santa Domenica Talao (avv. Conflenti).

Eccezione di decadenza — Quando e da chi può essere dedotta.

Quando l'appellante non esegue il deposito del provvedimento impugnato, prescritto dall'art. 35 del Regio Decreto 5 ottobre 1862, l'eccezione di decadenza proposta dall'appellato deve essere accolta (2).

Considerato che a termini dell'art. 35 del R. Decreto 5 ottobre 1862 che regola il procedimento contenzioso della Corte dei Conti deve l'appellante nei 15 giorni successivi alla notificazione dell'appello, depositare alla segreteria della Corte stessa, l'atto d'appello coi documenti relativi

(1) L'art. 2 delle disposizioni preliminari al Codice civile pone il principio: « la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo »: E di fronte ad esso non ci sembra, nella sua forma, corretto il principio che le leggi di competenza abbiano effetto retroattivo. Deve invece dirsi che le leggi di competenza investono anche le controversie pendenti al momento della loro emanazione. Ma ciò non è dare effetto retroattivo alla legge, perchè le pronunzie giudiziali emanate sotto l'impero delle precedenti leggi non perdono il loro valore. Invece si dà alla legge appunto applicazione *ex nunc*, quando le controversie non ancora decise al momento della sua emanazione si faccian decidere da quel magistrato appunto il quale è da essa riconosciuto competente.

(2) Cfr. la decisione 12 gennaio 1892 (*Giustizia Amministrativa* 1892, II, pag. 47) e 2 febbraio 1892 (*ivi* pag. 55). Vedi pure nel vol. II di questa Raccolta (1891) le decisioni riportate a pag. 12, 54, 56, 110 e 119.

fra i quali è indispensabile ed essenzialissimo il provvedimento contro cui l'appello è diretto;

Che l'art. 8 del Decreto suddetto dichiara doversi i termini con esso stabiliti osservare sotto pena di decadenza.

Che non avendo in questa causa l'appellante Perrone nè entro il termine come sopra stabilito dalla legge, nè più tardi, eseguito il deposito prescritto dal riferito articolo 35, l'eccezione di decadenza formalmente proposta dal Comune appellato dev'essere accolta;

Per questi motivi, dichiara decaduto il Perrone dall'appello.

SEZIONE III.

(Decisione 11 luglio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Cusa ed altri (avv. Rossi) — Opera pia Reffo in Cravagliana.

Opera pia — Lite promossa contro di essa dagli amministratori in carica — Se sia luogo a provvedere.

Trattandosi di lite promossa contro l'amministrazione di un'Opera pia da individui, i quali sono amministratori dell'opera medesima, manca all'opera stessa la sua legale rappresentanza in giudizio, onde non è luogo ad emettere alcuna statuizione.

Attesochè per lo articolo 11 lettera *d* della legge 17 luglio 1890 non possono far parte dell'amministrazione di una istituzione di pubblica beneficenza coloro che abbiano lite vertente con la istituzione stessa.

Attesochè, trattandosi di lite intentata contro l'Opera pia Reffo da individui che tuttora sono amministratori dell'Opera stessa, manca a questa chi possa legalmente rappresentarla nel presente giudizio.

Attesochè l'ordinanza di fissazione d'udienza per la odierna discussione della causa è stata ad istanza di Don Davide Cusa e degli altri ex od attuali amministratori notificata allo stesso Don Davide Cusa quale presidente dell'opera.

Attesochè da tali condizioni di fatto risulta evidente che l'Opera pia Reffo non è legalmente rappresentata nè legalmente costituita nel presente giudizio.

Per questi motivi, dichiara allo stato degli atti non trovar luogo a decidere.

SEZIONE III.

(Decisione 4 luglio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* MARTUSCELLI.

Procuratore generale — Calapso, Bonfanti, Ceraulo e Rametta.

Ricevitori del registro — Responsabilità — Tasse di successione prescritte — Supplementi di tassa non riscossi.

Sono responsabili i contabili del registro delle somme perdute dall'erario per successioni non denunciate dai privati e non accertate di ufficio, per tutto il tempo necessario a prescriversi le corrispondenti tasse (1).

Sono del pari responsabili pei supplementi di tassa di registro prescritti per essersi trascurato sia di esigerli in tempo, sia di coazionare il debitore con atti validi a interrompere il corso della prescrizione (2).

Di tali addebiti deve ripartirsi l'ammontare tra i varii contabili, che ressero l'ufficio durante il corso della prescrizione, e in proporzione della durata della rispettiva gestione entro il periodo della medesima (3).

Chi paga la somma dovuta non può venire esonerato dalle spese giudiziali fatte fino al momento del pagamento.

Considerando in merito che le somme dall'Erario perdute nell'Ufficio di Montemaggiore durante la gestione dei Ricevitori del registro Calapso, Bonfanti, Ceraulo e Rametta risulta da documenti in atti riferirsi parte a successioni non denunciate dagli eredi e non accertate d'ufficio per tutto il tempo necessario a prescriversi le corrispondenti tasse, e parte riferirsi a supplemento di tasse di registro prescritti per essersi trascurato sia di esigerli in tempo e sia di coazionare il debitore con atti validi ad interrompere il corso della prescrizione.

Che questi addebiti in via amministrativa accertati sieno opportunamente giustificati, e sia da riconoscere infondate le obiezioni generiche fatte dai contabili Calapso e Rametta, dacchè, quanto al Calapso, è da osservare che le

(1-2-3) Giurisprudenza costante della Corte dei Conti. Vedi le decisioni 1 ottobre 1891 nell'anno II, parte II, pag. 12, 2 luglio 1891, anno II, parte II, pag. 102. Vedi pure la nota alla decisione 7 aprile 1891, nello stesso volume, pag. 68.

tasse per le successioni non denunciate vennero dall'ispettore rilevate e liquidate in base agli accertamenti catastali delle proprietà lasciate dai defunti, e quanto al Rametta, che alla comunicazione del conto, avrebbe egli potuto, come ne aveva il diritto, esaminare i documenti relativi alle tasse perdute, tali documenti essendo depositati presso l'ufficio, e così avrebbe avuto modo di assicurarsi del fondamento dell'addebito, e di addurre, ove lo avesse creduto opportuno, giustificazioni e difese a proprio discarico.

Considerando che sia da ritenere giusta la liquidazione di tali addebiti fatta secondo il criterio di ripartirne l'ammontare fra i varii contabili in ragione del periodo della rispettiva gestione durante il tempo corso per la prescrizione, imperocchè il danno all'Erario fu veramente derivato dalla continuata negligenza di tutti in adempiere uno dei doveri del proprio ufficio.

Che, liquidati secondo tali criterii gli addebiti in questione, ne sia stata esattamente determinata la somma, di cui debbono rispondere Calapso in lire 21. 72, Bonfanti in lire 178. 43, Ceraulo in lire 29. 94 e Rametta in lire 73. 91.

Che, quantunque nel corso del presente giudizio il Ceraulo abbia pagato la parte da lui dovuta, pure non può egli venire esonerato dalle spese fatte sino al giorno dello eseguito pagamento.

Per questi motivi condanna ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 7 novembre 1893).

Presidente ff. BREGANZE — *Relatore* GULLI.

Direzione generale del demanio e tasse — Rubini.

Contabile demaniale — Responsabilità per mancata riscossione del fitto di un fondo rustico — Mancata stipulazione del contratto — Mancata esecuzione sui frutti del fondo — Se responsabili anche i suoi successori.

È responsabile il contabile demaniale della mancata riscossione del fitto di un fondo rustico demaniale, se, avendo trovato nel medesimo un affittuario senza contratto, non si curò di costringerlo alla stipulazione di regolare contratto, richiedendo con esso le necessarie garenzie, e non riuscendo a questo, dargli lo sfratto e locare utilmente il fondo ad altri.

L'aver ottenuta la sentenza di condanna contro l'affittuario non esonera il contabile dalla responsabilità, se egli non potendo tentare l'esecuzione mobiliare attesa la povertà dell'affittuario, non si curò di fare la esecuzione sui frutti del fondo.

Per tali fatti la responsabilità ricade sul contabile negligente, nè può ricadere sui successori che tennero l'ufficio durante il periodo della prescrizione (1).

La Corte ha osservato:

Che la mancata riscossione delle annualità di fitto 1866-67-68-69, del fondo Ponte risulta dall' art. 75 del campione 1ª categoria dell'Asse ecclesiastico, di cui si è prodotto l'estratto, e nel quale non vedesi annotato alcun pagamento in proposito;

Che la mancata riscossione derivò principalmente dalla insolvenza del fittuario Paiano, ammessa in sostanza dalla stessa Amministrazione;

Che non v'ha dubbio che della prima annualità 1866-67 non possa rispondere il contabile Rubini, il quale, quando, nel 10 aprile 1867, assunse la gestione dell'ufficio di registro di Otranto, trovò che già il fondo era stato fittato dall'ente soppresso senza regolare contratto e senza alcuna garanzia;

Che egli deve rispondere invece delle due annualità successive, in quanto che aveva il dovere, che incombe al buon amministratore, di costringere il Paiano alla stipulazione di un regolare contratto di fitto, a decorrere dal 4 ottobre 1867, richiedendo con esso le necessarie garanzie.

E se a ciò non riusciva, doveva provvedere allo sfratto del Paiano dal fondo, e locare questo utilmente ad altri. Invece egli nulla fece di ciò; anzi lasciò stare l'insolvibile Paiano nel godimento del fondo fino all'annata 1869. Vero è che egli ebbe cura di ottenere una sentenza di condanna

---

(1) È importantissima la presente decisione, la quale determina nettamente e saggiamente i termini della responsabilità dei ricevitori del registro nella amministrazione dei fondi demaniali.

È anche importante, perchè contiene una giusta eccezione alle regole stabilite dalla giurisprudenza della Corte dei Conti circa il riparto della responsabilità tra i vari contabili, che ressero uno stesso ufficio durante il corso della prescrizione degli articoli iscritti sui campioni demaniali. Per tali regole consulta la decisione 4 luglio 1893, che riportiamo qui appresso a pag. 75.

contro il ripetuto fittuario; ma se per la povertà di costui la esecuzione sui di lui beni personali sarebbe stata infruttuosa, anche se si fosse fatta, non sarebbe potuta riuscire del tutto inutile, se il contabile avesse rivolto in tempo l'esecuzione sui frutti del fondo, che pur dovevano esistere. Invece egli neglesse pur questo, e fece sì che nulla l'erario avesse potuto realizzare del suo credito.

Che la responsabilità per la perdita delle due cennate annualità deve pesare tutta sul Rubini, non potendo, come bene ha ritenuto l'Amministrazione, ricadere altresì sui contabili successori, che ebbero gestione dell'ufficio entro il periodo della prescrizione delle due annualità; difatti la causa del danno sta nel fatto che il Rubini mantenne nel fondo un fittuario insolvibile.

Che il Rubini è tenuto altresì agli interessi legali sul debito, i quali, trattandosi di giudizio di responsabilità, possono equamente decorrere dalla notificazione della decisione di condanna;

Che le spese seguono la soccombenza;

Per questi motivi condanna, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 4 luglio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Procuratore generale (in nome della Direzione generale del Fondo culto) — Terzi.

Ricevitore del registro — Responsabilità — Incuria di provvedere al nuovo affitto di uno stabile.

È responsabile il ricevitore del registro della somma perduta dall'amministrazione del Fondo pel culto per essersi tenuta vuota una bottega per incuria di procedere a nuovi affitti.

Considerando che è provato come durante le annate 1874-1875 e 1876 si tenne sfitta una bottega che nei precedenti anni permetteva all'Amministrazione del fondo per il culto di lucrare un fitto di lire 49.62, laonde per la incuria di chi doveva provvedere a nuovi affitti e lasciò invece quella parte dello stabile vuota, ne derivò all'Amministrazione predetta un danno di lire 127.86.

Considerato che regolari furono gli atti di accertamento di tale danno fatto assumere dalla Direzione gene-

rale del Fondo culto, come lo mette segnatamente in evidenza il verbale del giorno 16 febbraio 1880 di chiusura della gestione Demanio e Fondo culto per il periodo dal 1864 al 31 dicembre 1879.

Considerato che il deconto all'uopo compilato venne regolarmente intimato nel giorno 2 luglio 1892 all'interessato il quale però nulla trovò da eccepire.

Considerato che nessuna eccezione ha creduto di opporre lo stesso contabile anche dopo le intimategli conclusioni del Proc. Gen.; nonchè dopo avuta la citazione a comparire nanti questa Corte;

Considerato che pienamente fondata adunque è nella legge di Contabilità Generale dello Stato la domanda del Proc. Gen., onde del danno risentito dalla Direzione generale del Fondo culto venga chiamato a rispondere chi in modo così evidente risulta autore del danno stesso, dovendosi accagionare la di lui negligenza dello sfitto in cui si tenne la precitata bottega.

Considerato che opportunamente la Procura generale si basava sulle disposizioni degli art. 58 e 61 della legge 22 aprile 1869 e 243 e 265 dell'analogo Reg. 4 settembre 1878 per chiamare in causa e chiedere la condanna del signor Nicola Terzi.

Per questi motivi accoglie il ricorso del P. M. e condanna, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 4 luglio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Procuratore generale della Corte dei Conti — Alessi.

Responsabilità contabile — Indipendenza da quella penale — Interessi sulle somme nel caso di deficienza — Id. nel caso di responsabilità.

Non ostante l'assolutoria riportata nel giudizio penale dall'accusa di malversazione, la responsabilità contabile resta intatta, e può il contabile essere condannato nelle somme perdute dall'Erario.

Trattandosi di somme riscosse e non portate ad introito, gl'interessi sulla somma di cui è condanna decorrono dal termine della gestione: ma trattandosi di

responsabilità gl'interessi decorrono dal giorno della notificazione della decisione di condanna.

Attesochè sebbene da nota della Direzione generale del Fondo pel culto del 28 marzo 1893 risulti che per commesse malversazioni lo Alessi fu sottomesso a procedimento penale, che ebbe termine con la di lui assoluzione, pure essendo la responsabilità contabile dello Alessi distinta da quella penale, ed essendo tale responsabilità sufficientemente provata dai documenti dianzi esaminati, non è dubbio chè possa procedersi alla di lui condanna.

Attesochè pei centesimi 77 che lo Alessi non riscosse sugli articoli 2 del campione di terza categoria, e 189 di prima categoria, la mancata esazione trovasi accertata dall'ispettore col verbale di verifica del 1° luglio 1874 dal contabile non impugnato.

Attesochè il contabile deve perciò rispondere delle intere lire 959.85 reclamate dal Procuratore generale.

Attesochè in quanto agli interessi su lire 957.58 trattandosi di somme riscosse e non portate ad introito, debbano decorrere dal giorno successivo al termine della gestione, e su lire 2.27, trattandosi di responsabilità, dal giorno della notificazione della decisione di condanna.

Atteso che le spese seguono la soccombenza.

Per questi motivi, condanna ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 28 aprile 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GALLOTTI.

Procuratore Generale — Cecchini e Comune di Bologna.

Impiegati del dazio consumo — Passaggio dal Governo ai Comuni — Pensione — Con quale legge viene liquidata — Come si ripartisce tra Stato e Comune.

Gl'impiegati del dazio di consumo governativo, che per effetto della riscossione assunta dai Comuni diventano comunali, conservano il diritto che i servizi prestati allo Stato sieno valutati cumulativamente con quelli prestati al Comune, e che la loro pensione sia liquidata secondo i regolamenti comunali vigenti all'epoca della loro cessazione dal servizio (1).

(1) L'art. 10 della recente legge 15 giugno 1893, n. 279 è venuto a stabilire che quando un impiegato sia trasferito, per effetto di disposi-

Viceversa, quelli che dal Comune sono ceduti al Governo, conservano il diritto che la totalità dei loro servizii sia valutata nella pensione; ma questa deve essere liquidata secondo la legge vigente per gli impiegati dello Stato.

La pensione così liquidata deve ripartirsi tra il Comune e lo Stato in proporzione dell'ammontare degli stipendi da ciascuno di essi corrisposti durante il servizio prestato dall'impiegato; nè è ammissibile la pretesa che a carico dello Stato sia posta solamente la quota liquidata con la legge del 1864.

Attesochè il diritto al trattamento di riposo per gl'impiegati comunali del dazio consumo che fanno passaggio allo Stato, come per quelli che dallo Stato passano al Comune, è regolato dagli articoli 62 e 68 del Regolamento approvato col Regio Decreto 25 agosto 1870, emanato in esecuzione del disposto dagli articoli 18 e 19 della legge 3 luglio 1864.

Attesochè per l'art. 62 è disposto: che gl'impiegati del dazio consumo, i quali passano dal Comune allo Stato, *conservano il diritto di conseguire quando cessino dal servizio senza loro colpa, la pensione che secondo le vigenti disposizioni può loro spettare.*

Che dal giorno in cui gl' impiegati sono assunti dal Governo *diventano impiegati governativi*, ed essi, le loro

---

zione di legge, dal servizio dello Stato a quello di un Comune, o viceversa, conserva il diritto alla pensione come impiegato governativo, ma questa pensione sarà liquidata *in base alla legge sulle pensioni civili.*

È questa disposizione applicabile agl'impiegati del dazio di consumo, ceduti già precedentemente dallo Stato ai Comuni, in virtù del passaggio della riscossione del dazio dall'uno agli altri?

Sembra di no: sia perchè l'art. 10 sopracitato dice: « passeranno », e quindi sembra non possa applicarsi agli impiegati già passati ai Comuni prima della pubblicazione della legge 15 giugno 1893; sia perchè lo stesso art. 10 esige come condizione che il passaggio sia avvenuto per effetto di disposizione di legge: e quindi non potrebbe applicarsi ai casi in cui il passaggio sia avvenuto non per effetto di una legge speciale, ma solamente in virtù di convenzioni particolari.

Quindi è che il principio stabilito dalla presente decisione conserva il suo valore anche di fronte all'art. 10 della legge 15 giugnò 1893, e continua ad essere applicabile a tutti gl'impiegati del dazio consumo ceduto in addietro dallo Stato ai Comuni, ed anche a quelli che saranno per essere ceduti in avvenire, quando la cessione non derivi da una legge speciale, oppure da una convenzione approvata per legge.

vedove e figli sono trattati, anche per ciò che concerne la pensione, come gl'impiegati dello Stato.

Che la pensione sarà ripartita a carico del Comune e dello Stato in ragione della somma totale degli stipendi che il Comune e lo Stato abbia corrisposto all'impiego.

Attesochè da tali disposizioni emana chiaro il concetto che la pensione dell'impiegato pria comunale e poi governativo, deve essere liquidata secondo i regolamenti, o meglio, secondo le regole vigenti per gl'impiegati dello Stato, al momento della cessazione dall'ufficio, e tali regole altre non possono essere che quelle stabilite nella legge del 14 aprile 1864. Che se si dichiara che gl' impiegati comunali nel passare al servizio del Governo *conservano il diritto di conseguire la pensione*, ciò vuol dire che essi conservano il diritto che sia loro computato in pensione il tempo trascorso ai servizi del Comune cumulativamente con quello speso in servizio del Governo, onde è che viene poi stabilito il reparto della pensione tra il Comune e lo Stato.

In altri termini il Governo ha voluto garantire codesti impiegati comunali, assicurandoli che col passare alla dipendenza dello Stato, non sarebbero per loro perduti i servigi prestati precedentemente al Comune. Ma però la legge regolatrice della pensione deve essere esclusivamente quella dei 14 aprile 1864, giacchè l'articolo dice esplicitamente: *essi, le loro vedove e figli sono trattati, anche per ciò che concerne la pensione, come gl' impiegati dello Stato.*

Attesochè rispetto al caso opposto, cioè: degl' impiegati del dazio consumo governativo che fanno passaggio al Comune, provvede l'art. 68 nel disporre, che essi passano dal Governo al Comune *a norma delle regole prescritte pel passaggio degli impiegati del Comune al Governo* e che perciò si rende evidente di doversi invertire, in questo caso la disposizione dell'art. 62 come se dicesse: Gl'impiegati governativi dal giorno che passano al Comune divengono impiegati comunali.

La conseguenza logica e giuridica di tale disposizione non può esser diversa da quella sopra stabilita per gl'impiegati del dazio consumo, pria comunali, poi governativi, vale a dire che gl'impiegati governativi divenuti comunali, conservano anch'essi il diritto, che i servigi prestati allo Stato siano valutati cumulativamente con quelli prestati al

Comune, e che la loro pensione sia liquidata secondo i regolamenti vigenti al momento della loro cessazione dal servizio, cioè secondo i regolamenti comunali.

Questo principio riceve conferma da quanto è soggiunto nello stesso articolo 68, cioè: « Non avranno però essi, le loro vedove e figli a ricevere una pensione inferiore a quella che loro avrebbe corrisposto lo Stato, se gl'impiegati fossero rimasti al servizio governativo, e nel posto che occupavano al momento del passaggio ».

Ora dal vedere che con l'art. 62 non si è fatta alcuna riserva per gl'impiegati comunali del dazio consumo divenuti governativi e rimasti tali fino alla cessazione del servizio, e dal vedere che la riserva si è fatta soltanto per gl'impiegati governativi divenuti comunali e che hanno cessato di servire come tali, si rende evidente come la ragione di tale divario è che dovendosi applicare ai primi la legge del 1864, non poteva aver luogo la riserva di un indennizzo tra la pensione ultima e quella che sarebbo loro spettata al momento del passaggio al Governo, imperocchè allora per loro non imperava la legge del 1864, mentre dovendo essere applicato ai secondi il Regolamento comunale, si rende possibile una differenza di trattamento tra la pensione liquidata col Regolamento comunale, e quella liquidata con la legge del 1864, onde è che il Governo ha voluto garantirli del danno che risentirebbero nel caso che la pensione ultima liquidata col Regolamento comunale riuscisse inferiore a quella che sarebbe loro spettata per la legge del 1864, imperante al momento in cui dal Governo hanno fatto passaggio al Comune.

Attesochè quindi il ricorso del Procuratore Generale non è da accogliersi in quanto è principalmente diretto a che la pensione del Cecchini sia liquidata con la legge del 14 aprile 1864.

Attesochè non è neppure da accogliersi il ricorso in quanto è subordinatamente diretto a che, liquidandosi la pensione del Cecchini secondo il Regolamento comunale, sia posta a carico dello Stato solo la quota liquidata con la legge del 1864, imperocchè a tale domanda si oppongono le citate disposizioni del Regolamento sul dazio consumo del 15 agosto 1870, le quali nettamente prescrivono, che unica deve essere nel caso la liquidazione della pensione e che questa sia ripartita fra lo Stato ed il Comune in ra-

gione degli stipendi ed in proporzione dei servigi prestati all'uno ed all'altro.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 7 luglio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* COTTI.

Guerrini (avv. Villa) — Cassa depositi e prestiti.

Ricorso — Elezione di domicilio — Conseguenze della sua mancanza — Maestri elementari — Dimissioni in seguito ad invito del Comune — Diritto all'indennità.

La mancanza dell'elezione di domicilio, prescritta dall'art. 69 del Regio Decreto 12 maggio 1864, n. 1777 non rende inammessibile il ricorso, specialmente quando sia noto il domicilio reale del ricorrente.

Il maestro elementare, il quale, prima di aver compiuti 25 anni di servizio, aderendo ad un invito del Comune, presenti le sue dimissioni, non può invocare a suo favore le disposizioni dell'art. 14 lettera c) *della legge 23 dicembre 1888, che riconosce il diritto ad indennità soltanto nei maestri stati licenziati per inettitudine pedagogica* (1).

Considerato in rito che la Corte ha in più casi dichiarato che la inosservanza della prescrizione dell'articolo 69 del Regio Decreto 12 maggio 1864 n. 1777 non esclude il diritto al reclamo, e che ciò sarebbe tanto meno giustificato nel caso attuale dopo che la Procura Generale conoscendo il domicilio del ricorrente ha potuto fargli notificare personalmente le sue conclusioni.

Considerato in merito che il Guerrini non venne licenziato dal Comune, ma fu dalla Giunta invitato a dare le sue dimissioni, e che egli aderì all'invito quando ebbe la promessa che gli sarebbe stato accordato dal Comune un efficace assegno.

(1) La Corte dei conti non riconosce il carattere di licenziamento nel fatto delle dimissioni provocate da invito di ufficio. Osserviamo peró che la recente legge 15 giugno 1893, n. 279 ha riconosciuto per gli ufficiali dell'esercito (art. 8, capoverso 2°) la equipollenza tra il collocamento a riposo d'autorità e quello dietro domanda motivata da invito d'ufficio. Ma questa è un'eccezione che conferma la regola.

Che avendo egli date le sue dimissioni quando non aveva ancora prestato un utile servizio per anni 25, non può invocare a suo favore la disposizione della lettera *C*, dell'articolo 14 della legge 23 dicembre 1888, n. 5858, perchè questa riconosce il diritto ad una indennità soltanto ai maestri che siano stati licenziati per inettitudine pedagogica.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 7 luglio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GULLI.

Giunti — Sezione 2.ª

Deliberazione della Sezione liquidatrice in materia di pensioni — Notificazione — Forma — Interruzione politica — A quale giorno si arresta la valutazione — Decreto dittatoriale 16 settembre 1860 — Regio Decreto 10 gennaio 1861 — A quali militari sia applicabile — Legge 23 aprile 1865 — A chi sia applicabile — Impiegati civili dei Governi provvisori del 1848-49 — Prova dei loro servizi.

Per le notificazioni delle deliberazioni della Sezione liquidatrice, in materia di pensioni, non si richiedono i procedimenti e le regole dei Tribunali giudiziarii, ma basta che si abbia la certezza che la deliberazione o il decreto sieno pervenuti nelle mani della parte interessata.

La valutabilità del periodo d'interruzione politica in applicazione della legge 2 luglio 1872 e del decreto dittatoriale 16 settembre 1860 si arresta al 16 settembre 1860, nè può estendersi fino alla nomina ad impiego ottenuta successivamente al detto giorno dal Governo nazionale.

Il Regio Decreto 10 gennaio 1861 riguarda esclusivamente i militari delle Due Sicilie privati del loro impiego per motivi politici, nè può applicarsi a chi non fu mai al servizio del Governo borbonico, ma fu invece al servizio del Governo nazionale di Sicilia.

La legge 23 aprile 1865 non è applicabile ai militari che alla pubblicazione di essa, o delle successive leggi di proroga, non facevano parte dell'esercito o dell'armata.

Il servizio prestato come segretario del Comitato di

guerra in Catania nel 1848 non può essere documentato fuorchè con attestazioni estratte da scritture ufficiali.

La Corte ha considerato:

Che la proposta eccezione circa alla irregolarità della notificazione della deliberazione della Sezione II della Corte del 16 aprile 1873 non regge, dappoichè la stessa fu consegnata al di lui domicilio con atto di usciere di pretura del 5 maggio 1873, alla Corte trasmesso dal Prefetto della provincia di Roma con nota dell'8 dello stesso maggio; e giusta la costante giurisprudenza di questa Corte per tali notificazioni non si richiedono i procedimenti e le regole dei Tribunali e delle Corti giudiziarie, ma basta che si abbia la certezza che la deliberazione o il decreto siano pervenuti nelle mani della parte interessata, ciò che nel caso in esame è stato confermato dalla parte stessa, che nell'ultima sua comparsa ha dichiarato d'averla rinvenuta.

Che la valutabilità del periodo d'interruzione politica, dalla Corte accordata con la deliberazione del 16 aprile 1873, in applicazione della legge 2 luglio 1872 e degli articoli 42 e 44 della legge 14 aprile 1864, e del decreto dittatoriale 16 settembre 1860, si arresta al 16 settembre 1860, e non si conosce veruna disposizione applicabile al caso, per la quale il tempo successivo, fino alla nomina ad impiego, debba ritenersi quale periodo di aspettativa valutabile per gli effetti della pensione.

Che il Regio Decreto 10 gennaio 1861 non è al reclamante applicabile, perchè riguarda esclusivamente i militari che, trovandosi al servizio del cessato Governo delle Due Sicilie, furono privati del loro impiego per motivi politici, e non può invocarsi dal ricorrente, che non fu mai al servizio del detto governo, ma fu capitano giudiziario nella truppa nazionale di Sicilia.

Che con la invocata decisione 18 febbraio 1881 nella causa Giunti Salvatore, che era stato ufficiale d'artiglieria nella truppa nazionale di Sicilia, non fu applicato il detto Regio Decreto 10 gennaio 1861; in essa fu soltanto nelle considerazioni detto che, se pure si avesse potuto applicare il detto Decreto, *più particolarmente riferibile ai militari delle Due Sicilie*, l'aumento di tre mesi e giorni, dal 16 settembre al 31 dicembre 1860, riesciva senza influenza sul complesso del servizio.

Che neppure puossi nella specie applicare la legge 23 aprile 1865 e tutte le altre che vi fecero seguito per proroga di termine, le quali riguardarono sempre i militari che alla pubblicazione di esse facevano parte dell'esercito o dell'armata, ed il ricorrente a quell'epoca non faceva parte dell'esercito o dell'armata essendo già assunto in impiego civile fin dal 1° settembre 1861.

Che il servizio che dicesi prestato presso il Comitato di guerra in Catania, dal 15 gennaio all'aprile del 1848, nella qualità di segretario, non è valutabile: 1° perchè non giustificato legalmente con certificato estratto da scrittura ufficiale, ma con semplice attestato rilasciato il 2 maggio 1881 da un tal Vincenzo Tedeschi, che dichiarasi membro del Comitato generale; 2° perchè servizio di sua indole non valutabile in pensione, non essendo provato che eravi annesso stipendio soggetto a rilascio; 3° perchè nello stesso attestato prodotto non vi è indicata la durata.

Per questi motivi rigetta il reclamo, ecc.

SEZIONI UNITE.

(**Decisione** 14 **luglio** 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GALLOTTI.

Serafini (avv. Mariotti) — Sezione 2ª della Corte dei Conti.

Pensione militare — Ufficiale — Liquidazione in base alle leggi del 1850 e del 1865 — Biennio di grado — Se il periodo di servizio ausiliario valga a completarlo — Liquidazione sul grado inferiore.

L'ufficiale, il quale opti per la liquidazione della pensione in base alle leggi del 27 giugno 1850 e 7 febbraio 1865, avrà ragione alla pensione del grado da lui attualmente rivestito quando ne abbia esercitate le funzioni per un biennio.

Il tempo scorso in servizio ausiliario non implica effettivo esercizio delle funzioni del grado: e perciò l'ufficiale, il quale ottenne un grado sei mesi prima del suo trasferimento nella posizione ausiliaria, liquiderà la pensione sul grado inferiore che rivestiva anteriormente.

Attesochè il diritto del commendatore Serafini a conseguire la pensione liquidata sul grado suo di maggior generale, è regolato dalla legge 27 giugno 1850, e la misura

della pensione è stabilita dalla tabella annessa alla legge 7 febbraio 1865, la quale legge non ha derogato alle disposizioni di quella del 1850 in quanto è statuito circa la pensione regolata sul grado militare.

Attesochè giusta l'art. 11 della precitata legge del 1850, il militare che domanda di essere giubilato per anzianità di servizio prima di *aver esercitato per due anni le funzioni del proprio grado*, ha soltanto ragione alla pensione del grado rispettivamente inferiore.

A tale disposizione corrisponde quella dell'art. 14 in cui è detto che è computato negli anni di grado il tempo scorso nel grado effettivo ed in *servizio effettivo* qualunque esso sia.

Attesochè il commendatore Serafini ebbe grado effettivo di maggior generale e ne esercitò le funzioni attive per sei mesi prima che fosse collocato in servizio ausiliario, e durante questa posizione che durò sette anni e mesi cinque, egli conservò bensì il grado effettivo di maggior generale, a mente del disposto dall'art. 2 del R. Decreto 17 ottobre 1881, n. 439, ma non ne esercitò le funzioni, imperocchè sarebbe assurdo il ritenere come effettivo per sè stesso il servizio ausiliario, mentre la legge ha dichiarato che esso diviene effettivo soltanto in tempo di guerra (art. 4 legge 17 ottobre 1881).

Non può dunque il ricorrente pretendere di ottenere pensione su quel grado perchè non ne esercitò le funzioni per un biennio nel senso della legge.

Attesochè nel citato articolo 4 della legge 17 ottobre 1881, si dispone che il tempo trascorso nella posizione di servizio ausiliario è computato per metà rispetto alla *giubilazione* ed *alla riforma*, cioè è così computato soltanto all'effetto di conseguire il tempo utile alla pensione, ma non per conseguirne i privilegi conferiti ai militari dalle leggi del 1850 e del 1865.

Tanto è vero che per estendere l'art. 4 a quei militari che non hanno nel servizio attivo raggiunto il dodicennio ultimo di grado per conseguire lo aumento del quinto nella pensione, è stata necessaria una legge apposita, quella del 15 gennaio 1882, n. 589, la quale forma perciò una eccezione alla regola generale.

Ora è principio di diritto che i beneficii non debbono essere ampliati e però nell'art. 4 del Codice Civile è disposto:

che le leggi le quali formano eccezione alle leggi generali o ad altre leggi non si estendono oltre i casi in essa espressi, è chiaro quindi che la legge del 1882 avendo provveduto al solo caso del dodicennio di grado che può compiersi con la metà del tempo scorso in servizio ausiliario, non può essere estesa altresì al caso del biennio del grado per conseguire la pensione che al grado stesso compete.

Rettamente adunque è stata la legge applicata dalla Sezione II assegnando al ricorrente la pensione sul grado precedente di colonnello.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(**Decisione** 17 **febbraio** 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* COTTI.

Venturi in Pandolfi — Cassa depositi e prestiti.

Maestri elementari — Ricorso alla Corte dei conti — Elezione di domicilio — Mancanza della notificazione del reclamo alla Cassa depositi e prestiti — Servizi prestati dai maestri elementari senza patente.

La elezione di domicilio in Roma è prescritta dallo articolo 69 del Regio Decreto 12 maggio 1869 per agevolare le notificazioni e le comunicazioni ai reclamanti; e perciò quando consti che essi sono altrove domiciliati, e si poterono loro notificare le conclusioni della Procura generale, la mancanza di essa non produce la irrecivibilità del reclamo.

Non è ammessibile il reclamo se esso non fu notificato alla Cassa depositi e prestiti, che deve essere citata come rappresentante il Monte pensioni, e deve intervenire per la integrità del giudizio (1).

Non è valutabile nella pensione di un insegnante elementare quel periodo di servizio prestato quando non era ancora munito di patente, se non ha provato che avesse diritto ad averla.

---

(1) Il principio stabilito dall'art. 38 del Codice di procedura civile, pel quale non può provvedersi sopra una domanda giudiziale, quando non sia stata sentita o per lo meno citata la parte contro cui è proposta, era stato sempre osservato dalla Corte dei conti in tutte le svariate forme di giudizii che dinanzi ad essa si svolgono.

Ma in questi reclami dei maestri elementari, il cui giudizio è stato recentemente ad essa attribuito, era parso finora potersi prescindere dalla rigo-

SEZIONI UNITE.

(Decisione 2 giugno 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* MAZZUCHELLI.

Potolicchio — Sezione II.

Ricorso — Elezione di domicilio — Ricevibilità.

Per costante giurisprudenza della Corte dei conti la mancanza dell'elezione del domicilio non produce la irricevibilità del ricorso (1).

SEZIONI UNITE.

(Decisione 7 luglio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* PATERNOSTRO.

Cerri — Sezione II della Corte dei Conti.

Servizi provvisorii — Leggi parmensi — Durata minore di 10 anni — Nomina ad impiego stabile prima del detto termine — Ritenuta — Se basti, senza il regolare titolo di nomina.

I servizi provvisorii, prestati sotto l'impero delle leggi parmensi (art. 12 Sovrano Decreto 2 luglio 1822) non sono valutabili nella pensione se non ebbero la durata di 10 anni continui.

Nè a questa regola può farsi eccezione per la circostanza che prima dello spirare dei 10 anni l'impiegato provvisorio sia stato assunto ad impiego stabile.

Il rilascio della ritenuta per la pensione non basta a far acquistare ad un servizio il requisito della pensionabilità, quando manchi l'altra condizione voluta dall'articolo 7 della legge 14 aprile 1864, cioè il regolare titolo di nomina.

---

rosa osservanza di quel principio di legge, inquantochè il Monte pensioni ha notizia dei reclami per mezzo della dichiarazione che i maestri debbono fare nell'atto in cui ricevono la comunicazione delle deliberazioni del Monte stesso in ordine alle loro pensioni; e perchè il reclamo coi documenti è ad esso comunicato in via amministrativa dalla Procura generale istituita presso la Corte dei conti. Confortava anche a fermarsi in questo sistema, la considerazione degli scarsi mezzi di cui dispone la classe dei maestri elementari; a cui le leggi che incessantemente si susseguono non riescono a dar sollievo che di parole più che di fatti. — Oggi però la Corte dei conti stabilisce anche per essi il precetto della notificazione giudiziale del ricorso al Monte delle pensioni. — Epperò noi richiamiamo l'attenzione dei nostri lettori su questa importante massima, la cui trascuranza sarebbe perniciosa per i poveri maestri.

(1) Vedi l'art. 1—69 del Regio Decreto 12 maggio 1864 n. 1777.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 27 gennaio 1893).

Presidente ff. CACCIA — *Relatore* VAZIO.

Buonsignore ved. Ravenna — Sezione II.

Pensione di favore — Vedova d'impiegato morto in servizio comandato — Convalescente espostosi alle intemperie per causa di servizio — Quid, se tale servizio non era urgente.

L'ufficiale comandato ad un servizio ha lo stretto dovere di ubbidire, senza soffermarsi a discutere gli ordini che gli vengono dati.

Deve quindi essere considerata come conseguenza del servizio la morte dell'ufficiale, il quale, ancora convalescente d'influenza, siasi esposto per cagione di servizio comandato a fatiche superiori alle sue forze, ed alle intemperie della stagione, che avrebbe dovuto invece evitare, riportandone una bronco-polmonite che lo condusse a morte: senza che possa affacciarsi in contrario che, per la poca urgenza del servizio comandatogli, egli avrebbe potuto rimandarne la esecuzione al momento in cui usciva di convalescenza.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 14 luglio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* PATERNOSTRO.

Tizzani — Deliberazione della Sezione II.

Servizio utile in pensione — Delegati alla presa di possesso dei beni delle Congregazioni religiose.

Il servizio prestato alla dipendenza della Direzione delle tasse e demanio come delegato alla presa di possesso dei beni delle corporazioni religiose non può essere valutato in pensione, perchè non derivante da alcun titolo di nomina regolare, ed avente invece carattere di incarico temporaneo, non compreso nel ruolo, e non retribuito con stipendio fisso.

SEZIONE III.

(Decisione 22 novembre 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Cavasinni (avv. Centi) Comune di Ovindoli (avv. Carusi) — Consiglio di prefettura di Aquila.

Appelli comunali — Riunione delle cause — Partite passate ai residui attivi — Variazioni apportate al conto dal Consiglio di Prefettura — Se debbono figurare nel conto successivo in pendenza dello appello — Mandati d'aggi — Se ammessibili senza la tabella di liquidazione — Verifica di cassa — A chi ne incombe l'obbligo — Multa per ritardato pagamento della imposta fondiaria dovuta dal Comune — Quando faccia carico al tesoriere (1).

Debbono riunirsi gli appelli rivolti contro diversi decreti del Consiglio di Prefettura, quando sieno identici i contendenti per quelle contabilità, identici i motivi, ed identica l'indole dei giudizii e degli atti.

Le partite passate ai residui attivi non forniscono motivo di appello al contabile, non costituendo esse mai un carico da impegnare la sua responsabilità.

Le variazioni in debito o in credito apportate nel conto dal Consiglio di Prefettura debbono essere riportate nei conti successivi; nè è ammissibile la teoria, per la quale, finchè penda appello in ordine ad una partita e fino alla risoluzione dell'appello, debba quella partita figurare come inesistente, nè debba figurare nel conto successivo.

Le vigenti disposizioni richieggono siccome indispensabile, a corredo dei mandati di aggi, le tabelle di liquidazione degli aggi medesimi, epperò non è ammissibile nel conto il mandato d'aggio senza le relative tabelle, dovendo in quella sede esaminarsi per quale ragione fu l'aggio attribuito e se competa, o meno, al tesoriere.

L'obbligo di constatare lo stato della Cassa, mercè la erezione di appositi verbali di verifica, incombe tanto al Comune quanto all'esattore-tesoriere.

Mancando il verbale di verifica di Cassa, quando vi

(1) Richiamiamo l'attenzione dei lettori sulle importanti massime nella presente decisione.

sia argomento per ritenere che nella Cassa comunale vi fossero o vi dovessero essere i fondi sufficienti, la multa del 4 per cento, inflitta al Comune per ritardo al pagamento dell'imposta fondiaria sui proprii beni dovuta, deve far carico al tesoriere.

Considerato che importa anzitutto riunire pella economia dei giudizii, in un solo questi tre appelli riguardanti i 4 impugnati decreti del Consiglio di prefettura di Aquila, dappoichè identici sono i contendenti per tutte e quattro quelle contabilità dai detti decreti investite, identici i motivi di contendere, identica l'indole dei giudizii e degli atti.

Considerato che a speciali e distinte categorie si possono ridurre i mezzi a cui si informa lo appello in discussione, sicchè tanto più facile torna la disamina e la risoluzione di ciascuna di quelle serie di mezzi.

Ed anzitutto quello pei residui attivi, cade da sè per ciò che ha dedotto oggi la stesso procuratore del Comune, e cioè che a gestione finita queste partite che il contabile fece segno a protesta, perchè sfornite di titoli onde procedere alla esazione, risultano invece effettivamente da lui stesso riscosse. Del resto allo infuori anche di una tale quistione di fatto, sorgiunge quella di diritto, essendo ormai pacifico nella giurisprudenza di questo supremo magistrato dei conti che dei resti attivi a torto si lagni un contabile non formando mai un carico da impegnare la sua responsabilità.

Considerando che la seconda categoria dei mezzi dedotti in appello risguarda il riporto delle variazioni da conto in conto, quali le partite di L. 332.39 passate dal conto 1888 al susseguente, e quella di L. 987.19 dal 1889 al 1890.

A questo proposito è strana la teoria accampata, che ove penda appello per una determinata partita, segnatamente pel fondo di cassa, debba quel fondo stesso, come pure le partite controverse, considerarsi, finchè lo appello su di esse non sia stato deciso, siccome non esistente.

Ben a ragione pose in rilievo lo appellato Comune che in tal guisa si dovrebbe stare al beneplacito di un contabile, il quale potrebbe trovare del proprio interesse di non chiedere che dopo qualche anno la definizione dell'appello da esso presentato.

Del resto irrefutabile è la teoria della continuità dei conti nelle varie gestioni, salvo sempre i rimaneggiamenti magari in sola sede d'esecuzione dopo le decisioni dalle competenti sedi pronunciate.

Nè meno infondata è l'altra querela: quello alterarsi dei risultati nel carico e discarico dei successivi conti, essendosi avuto in questi ragione delle differenze determinate nei precedenti: è regola strettamente contabile anche codesta: venendosi meno ad essa non si avrebbe più la sincerità dei conti, e si creerebbero lacune assai difficili a riempirsi in prosieguo di una determinata gestione.

Considerando che un'altra categoria di mezzi d'appello risguarda i mandati che gl'impugnati decreti ritennero per irregolari, epperò li rinviavano ai residui passivi, giacchè se trattasi di quelli mancanti di firme (L. 119.64) tornava ben facile al contabile di regolarizzarli: quanto agli altri che si riferiscono agli aggi, ma pei quali mancavano le così dette tabelle di liquidazione, non regge davvero la tesi sostenuta dallo appellante, che il fatto stesso della esistenza del mandato provi essere la liquidazione avvenuta. Le vigenti disposizioni richieggono siccome indispensabili le liquidazioni degli aggi in modo separato e distinto, ed anzi prescrivono apposita tabella. E ciò anche per poter distinguere se colpiscano cespiti sui quali incontrastabilmente siavi diritto nello esattore all'aggio, oppure risguardano semplici incassi da tesoriere, epperò funzione dalla legge ritenuta per gratuita.

A quest'ultima categoria, anzi, non mancano di appartenere appunto alcuni di questi mandati, per esempio, la partita di L. 65 per la delegazione, epperò incensurabile è quanto anche in merito a queste partite avrebbe determinato il Consiglio di prefettura.

Considerando che un'ultima categoria di mezzi d'appello ha specificata il Cavasinni e risguarda le 4 partite ammontanti in complesso a L. 50.16 per multe 4 0[0 inflitte al Comune quale ritardatario nel pagare la imposta fondiaria, ma in fondo dal Comune lasciata a carico del suo tesoriere. Per verità che a questo proposito una prova convincente contro di lui non seppe neppure il Comune sostenere. L'obbligo di constatare lo stato di cassa mercè la erezione di apposito verbale di verifica è comune ai contraenti esattore-tesoriere e Comune; preponderante poi in

quest'ultimo, cui deve stare a cuore, meglio d'ogni altro, lo accertarsi del vero stato dei propri interessi.

D'altra parte nessuna prova seppe addurre neppure lo appellante circa la asserta mancanza di fondi in quelle epoche in cui incorse nelle multe sovraccennate, e sta contro l'allegazione del contabile il fatto che vi erano considerevoli residui attivi da riscuotere, residui che effettivamente riuscì ad incassare; pare quindi poco probabile che la cassa del Comune di Ovindoli siasi trovata così in penuria da non poter pagare nei termini di rigore una delle spese più imprescindibili, e cioè quella delle imposte verso lo Stato.

Considerando che durante il giudizio il Comune accampò la pretesa di un aumento di L. 777.75 ai residui attivi, il che non può in questo giudizio ammettersi, non essendo il caso d'un appello riconvenzionale, a nulla, del resto, influendo nella contesa col Cavasinni, ciò che si riferisce — per quanto si è già detto — ai residui attivi.

Considerando che la giustificazione di una tenuissima parte delle proprie domande di appello non può a meno di esercitare una certa influenza, benchè minima, sulla determinazione delle spese.

Per questi motivi, ecc.

SEZIONE III.

(Decisione 7 marzo 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* BREGANZE.

Comune di Gasperina (avv. Lomonaco) — Consiglio di prefettura di Catanzaro e Morbilli (avv. Pascale).

Tesoriere comunale — Quote inesigibili — Rimborso — Spesa per la verificazione della bilancia — Aggio sul servizio di cassa.

Il tesoriere il quale spiegò la dovuta diligenza per costringere i Comuni consorziati al pagamento delle spese mandamentali in favore del Comune capoluogo del Consorzio, deve avere discarico delle somme che, non ostante le cure adoperate, non abbia potuto riscuotere (1).

La spesa di verificazione della bilancia tenuta dallo esattore tesoriere a questo incombe e mai al Comune, il

(1) Cfr. le decisioni 13 gennaio 1891, *Giustizia Amministrativa*, II, pag. 48 e 3 novembre 1891, *ivi* 112.

quale pei propri servizi tiene le proprie, ond'è cosa affatto separata e distinta dagli uffici del suo contabile.

Non compete aggio al tesoriere per le riscossioni, le quali non si risolvono che in puri e semplici incassi: tanto più se per il Comune, quanto al dazio-consumo, esista uno speciale appaltatore.

SEZIONE III.

(Decisione 12 dicembre 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO.

Di Paola — Consiglio di Prefettura di Avellino.

Mandati comunali — Mancanza del contratto e documenti della spesa — Quietanze sfornite di firma — Pagamenti giustificati nel fatto, ma eseguiti senza mandato — Spese.

Quando sia regolare il mandato, la mancanza del contratto e delle note di dettaglio a corredo di esso non può viziare la legalità del pagamento.

Le quietanze sfornite di firma non costituiscono la prova del pagamento.

La richiesta dei carabinieri non è sufficiente a giustificare il pagamento del vitto ai detenuti, quando manchi il mandato.

Non basta la ricevuta a giustificare il pagamento del supplemento di congrua al parroco, quando manchi il mandato.

Contro il Comune non resistente all'appello non può emettersi condanna di spese.

Attesochè in quanto alle partite che il Consiglio di prefettura, rettificando il conto, aggregò al carico, non hanno contestazione, limitandosi il gravame a sole 10 partite di esito, che il predetto Consiglio non ammise a discarico, perchè i relativi pagamenti erano sforniti di giustificazione.

Che per la prima di dette partite in L. 298.80 pagate con mandato al Mazzarella per spesa di illuminazione, essendo regolare il mandato, la mancanza del contratto e delle note di dettaglio a corredo di esso, non può ritenersi sufficiente a viziare la legalità del pagamento, perchè in ogni caso essa costituirebbe una omissione non produttiva di danno pel Comune; e quindi deve ammettersene il discarico.

Che lo stesso non può dirsi della seconda, terza, quarta e sesta partita di L. 84, 31.38, 22.20 e 11, perchè le quietanze sfornite di firme non costituiscono la prova del pagamento.

Che per l'ottava, in L. 5.40 per vitto ai detenuti, la richiesta dei carabinieri non è sufficiente giustificazione dell'esito quando manca il mandato.

In fine che la partita quinta in L. 876.90 per supplemento di congrua al parroco Gammarota, non può neppure ritenersi giustificata malgrado la ricevuta del percipiente perchè manca il mandato, e deve quindi essere pure esclusa dal discarico.

Che queste partite così ridotte a L. 1,042.88 devono essere passate ai residui per potere essere eventualmente regolarizzate.

Che inoltre, le L. 10.37 per multa per ritardo nel pagamento al Monte pensioni, devono far carico al contabile cui spetta la responsabilità del pagamento e l'obbligo di giustificare la deficenza di fondi in cassa, e quindi opportunamente il Consiglio le detrasse dal discarico insieme a L. 1, per errore materiale.

Attesochè il Comune di Savignano di Puglia non è comparso in giudizio e non ha quindi elevato alcuna eccezione alle domande dell'appellante, e perciò non può a suo danno essere emessa condanna alle spese del giudizio.

Per tali motivi, la Corte stabilisce il debito del contabile alla fine dell'esercizio 1889 in L. ...

SEZIONE III.

(Decisione 4 luglio 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* GULLI.

Della Seta e Montenovesi — Decisione 7 aprile 1892.

Uffici e collettorie postali — Rendiconto quotidiano e versamenti — Materia di essi — Somme delle quali gli ufficiali postali sieno in debito — Custodia dei valori.

Gli uffici e le collettorie che spediscono i propri versamenti nelle ore serali dopo compiute le operazioni del giorno, debbono render conto a tutto il giorno medesimo; quelli che li spediscono di mattina rendono conto a tutto il giorno precedente.

Di questo conto di cassa, debbono necessariamente

formar parte non solo gl'introiti del ramo vaglia e risparmi, ma ben pure l'entrate inerenti ad altri servizi.

L'uffizio postale succursale obbligato a rendere ogni sera all'ufficio centrale il denaro disponibile (escluse le frazioni di lire 50) deve come denaro disponibile versare anche le somme mancanti per deficienza che esso ha l'obbligo di subito colmare, ma ben anche le somme che abusivamente e sieno dovute da impiegati dello stesso ufficio.

Lo spirito delle prescrizioni del § 321 del bollettino *del 1888, è conseguenza della massima di riunire sotto conveniente custodia tutti i valori, serrandoli, o conservandoli in cassa forte, a seconda delle norme particolari di ciascun uffizio.*

SEZIONE III.

(Decisione 28 novembre 1893).

Presidente CALIGARIS — *Relatore* BREGANZE.

Marongin — Comune di Sinnai (avv. Finocchiaro) e Consiglio di prefettura di Cagliari.

Appello sui conti comunali — Tardivo deposito — Decadenza.

Deve dichiararsi decaduto il ricorso in appello alla Corte dei conti contro il Decreto del Consiglio di Prefettura, se il deposito del medesimo fu eseguito dopo scorso il termine di 15 giorni dalla sua notificazione, e se l'appellato con regolare comparsa abbia formalmente sollevata tale eccezione (1).

Considerando che se nulla può eccepirsi in merito alla introduzione del ricorso perchè informata ai modi più corretti di legge, altrettanto non può dirsi degli ulteriori atti processuali, dappoichè tassative e perentorie sono le disposizioni portate dall'art. 35 del decreto legge 5 ottobre 1862 n. 884; queste norme il ricorrente ha violato in modo incontrastabile.

Basta, infatti, l'esposizione delle date per mettere in piena evidenza la flagrante violazione, più sopra enunciata. Se il ricorso ha la data del 6 maggio (anno corrente), il deposito di quell'atto indispensabile per investire della giurisdi-

---

(1) Giurisprudenza costante della Corte dei conti. (Vedi gl'indici della presente Raccolta.

zione il giudice del conto doveva essere fatto non dopo il 21 di quel mese stesso, dappoichè il termine per tale atto di processura è dal rammentato art. 35 fissato in giorni 15, termine perentorio in virtù dell'altra disposizione portata dall'art. 8 dello stesso decreto 5 ottobre 1862.

Ora nel concreto il deposito del ricorso Marongin non era fatto che nel giorno 16 giugno, la tardività adunque della presentazione non ha bisogno di ulteriore prova.

Considerando che di tale violazione della legge elevò in tempo formale eccezione l'avversario Comune di Sinnai, con apposita comparsa del 25 maggio, accompagnata dai documenti opportuni per conoscere della causa.

Considerato che a questo secondo estremo si informa la giurisprudenza onde ritenere giustamente constatato lo inadempimento di legge portante a pena la rejezione dell'atto avversario.

Per questi motivi, il ricorso come sopra è dichiarato decaduto.

SEZIONE III.

(Decisione 24 gennaio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* BADAMI.

Simeone (avv. Semeraro) — Comune di Palagiano (avv. Lomonaco),

Decreto del Consiglio di Prefettura — Appello alla Corte dei conti — Termine — Deposito — Decadenza.

L'appellante il quale lascia trascorrere il termine di 15 giorni stabilito dagli art. 8 e 35 del regolamento di procedura della Corte dei conti 5 ottobre 1882 n. 884, senza fare il deposito dell'appello nella segreteria della Corte dei conti, decade dall'appello stesso, nè è ammesso a dimostrare che per motivi di salute o per altro fisico impedimento non potè fare il deposito entro il termine (1).

Tale decadenza deve essere dichiarata quando l'appellato abbia con sua comparsa formulata la relativa eccezione prima che il deposito venisse eseguito (2).

(1-2) Queste massime sono conformi alla costante giurisprudenza della Corte dei conti: vedi le decisioni 23 dicembre 1890 per *Michelotti*, 19 febbraio 1891 per *Locci-Congiu* e 3 novembre 1891 *Comune di Sequas*, in questa Raccolta, anno, II, pag. 12, 56 e 119.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 30 giugno 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* CALIGARIS.

Procura generale — Cappadona ved. Fracasso (avv Marino).

Servizio valutabile in pensione — Personale straordinario per la sorveglianza delle ferrovie concesse all'industria privata — Per le ferrovie Calabro-Sicule — Per le ferrovie complementari.

Gl'individui appartenenti al personale straordinario per la sorveglianza delle ferrovie concesse all'industria privata, di cui è parola nel Regio Decreto 21 ottobre 1863. n. 1528, erano scelti fuori del Corpo del Genio Civile, erano nominati con Decreto ministeriale, erano pagati sui fondi delle linee ferroviarie, e la loro retribuzione non aveva carattere di stipendio, nè era assoggettata alla ritenuta.

I detti individui non ebbero perciò carattere d'impiegati stabili con diritto a pensione.

Tale restò la loro condizione anche dopo che quel personale fu addetto alla direzione ed esecuzione dei lavori delle ferrovie Calabro-Sicule, ed in tutte le successive fasi per cui passarono i lavori di costruzione di quelle ferrovie; e quando fu addetto alla direzione ed esecuzione dei lavori delle ferrovie complementari.

La qualità di sotto direttore nel detto personale non è perciò produttiva di pensione; nè, pel fatto di aver dato titolo ad una posteriore carriera nel Genio Civile, potrebbe equipararsi all'alunnato, od equivalenti, previsti dall'art. 7 della legge 14 aprile 1864.

Considerando che con la legge 20 novembre 1859, numero 3754 sui lavori pubblici, dopo essersi provvisto ai modi ed alle discipline per la concessione delle ferrovie pubbliche all'industria privata, all'art. 246 si stabilì che il Governo dovrebbe far sorvegliare la buona esecuzione dei lavori di costruzione delle dette ferrovie, nonchè l'andamento e gestione della loro manutenzione ed esercizio, da commissari tecnici ed amministrativi, secondo le attribuzioni, che sarebbero determinate da uno speciale regolamento d'ordine pubblico.

Che in esecuzione di tale disposto con Regio decreto 21 ottobre 1863, n. 1528, furono approvati due distinti regolamenti, l'uno per la sorveglianza ed il sindacato delle strade ferrate concesse all'industria privata, e l'altro pel sindacato e sorveglianza dell'esercizio delle ferrovie medesime. Nel primo di essi agli articoli 1, 11 e 13 è stato stabilito, che la sorveglianza dei lavori di costruzione delle ferrovie di cui si tratta era affidata ad un personale composto di commissari, sottocommissari ed altri impiegati del Regio corpo del Genio civile; nonchè di personale scelto fuori del Corpo, da nominarsi i commissari con Decreto reale e gli altri con Decreto ministeriale.

Che questo secondo personale scelto fuori del Corpo del Genio civile, avuto riguardo anche alla natura temporanea delle funzioni che era chiamato ad esercitare ai sensi dell'art. 331 della legge 20 novembre 1859, cioè per assistenza alla costruzione di determinati tronchi di ferrovie, non fu mai costituito in corpo stabile ed incardinato negli organici del personale normale e permanente del Governo.

E ciò anche quando le attribuzioni dei detti funzionari, per la convenzione approvata con Decreto reale 29 novembre 1866 con la Impresa Generale delle Calabro-Sicule, confessatasi impotente a continuare i lavori, furono estese alla Direzione dei lavori stessi ed a tutti gli accertamenti relativi. Essi invece furono espressamente assunti e mantenuti nella qualità d'impiegati temporanei e straordinarii.

Il che risulta sia dai loro atti di nomina, sia anche dalle disposizioni d'ordine generale date col Decreto ministeriale 30 dicembre 1866, col quale si provvide alla temporanea costituzione di questo personale di sorveglianza e di direzione da retribuirsi, come ivi si prescrive, con assegni mensili sul fondo delle opere giusta l'art. 2 di detta convenzione. E ciò si ripetè per tutte le successive fasi in cui si svolse per la continuazione dei lavori della Calabro-Sicula, tanto per la convenzione Vitali Charles Picard approvata con la legge 31 agosto 1868; quanto per la legge 28 agosto 1870. La organizzazione del relativo personale rimase sempre la stessa, cioè costituita in parte di funzionari del Regio corpo del Genio civile ed in parte d'impiegati straordinari retribuiti con indennità mensili, sui fondi assegnati per la costruzione delle opere, giusta gli articoli 3 della legge 1868 e 10 ed 11 della relativa convenzione,

e l'art. 7 della legge 28 agosto 1870 — nonchè ai sensi dei Decreti ministeriali 19 settembre 1868, 5 dicembre 1872 e 28 maggio 1873.

Eguali disposizioni furono pure stabilite pel personale da adibirsi alla direzione ed esecuzione degli studi e dei progetti esecutivi delle linee complementari contemplate dalla legge 29 luglio 1879, n. 5002; e così anche alla direzione e sorveglianza dei lavori di costruzione delle ferrovie predette. Il detto personale fu pure composto, giusta i Decreti ministeriali 29 agosto 1879 e 31 luglio 1880, di funzionari del Regio corpo del Genio civile e d'impiegati straordinarii; pei quali ultimi nel ricordato decreto 29 agosto 1879, si dichiarò espressamente, che sarebbero stati assunti in servizio senza impegno per la sua durata, e che sarebbero stati licenziati, quando non occorresse più la loro opera.

Ciò premesso in generale:

Considerando che in conformità appunto dei preindicati ordinamenti avvenne l'assunzione in servizio e l'ulteriore prosecuzione in esso dell'ingegnere Giacomo Fracasso, fino alla sua nomina ad ingegnere di 1ª classe nel Corpo del Genio civile. Egli, che non aveva mai fatto parte del detto Corpo, o di altra amministrazione dello Stato, ma aveva prestato l'opera sua come libero esercente a servizio di varii appaltatori, venne per la prima volta col Decreto ministeriale del 30 dicembre 1866 ammesso a servire lo Stato, ma non già col conferimento di un impiego stabile, bensì, sono parole del decreto, *venne provvisoriamente* destinato alla direzione e sorveglianza dei lavori di costruzione delle ferrovie Calabro-Sicule con la qualità d'ingegnere aiutante, e gli fu assegnato non già uno stipendio, ma un mensile assegno di lire 300. Questo assegno con successivo decreto 29 novembre 1868, in base al decreto normale del 19 settembre stesso anno, riguardante come ivi è detto la *organizzazione temporanea* del personale incaricato della direzione e sorveglianza dei lavori delle Calabro-Sicule, fu portato a lire 330; e poi a lire 400; assegno che, come si avverte nella nota di partecipazione 26 settembre 1869, era il massimo, stabilito per gl'ingegneri capi di riparto *non appartenenti al Corpo del Genio.*

Nel 1870, egli con altro Decreto ministeriale del 23 ottobre, nelle cui premesse è espressamente citato quello or-

ganico del 17 stesso mese, riguardante la *temporanea organizzazione* del personale incaricato dei servizi di cui sopra, fu incaricato delle funzioni di sotto-direttore.

In un altro decreto del 5 gennaio 1870 si hanno le seguenti testuali disposizioni: «Fracasso cav. Giacomo, funzionante di sotto-direttore nel *personale straordinario* per la direzione e sorveglianza dei lavori delle ferrovie Calabro-Sicule è promosso a sotto-direttore effettivo nel *personale medesimo*, conservando l'*assegno* di cui trovasi attualmente provvisto.»

E così in altri successivi decreti coi quali gli furono date varie destinazioni *provvisorie* in uffici tecnici *speciali temporanei* è sempre ripetuta la sua qualità di sotto-direttore nel *personale straordinario* per le ferrovie Calabro-Sicule. Ed è ripetuta anche nell'ultimo Decreto ministeriale del 10 maggio 1881, col quale egli fu *applicato* al servizio delle ferrovie complementari conservando la stessa sua qualità di sotto-direttore nel *personale straordinario* delle ferrovie Calabro-Sicule e lo *stesso assegno mensile* di lire 400 di cui era provvisto; decreto che fu poi seguito da quello Reale del 5 luglio 1883, col quale fu ascritto al Corpo del Genio civile nella qualità d'ingegnere di 1ª classe.

Considerando essere adunque certissimo prima di quest'ultima data, secondo il testo formale ed esplicito di tutti i provvedimenti governativi, che gli conferivano *qualità* e *titolo* al servizio da lui prestato allo Stato, l'ingegnere Fracasso non ebbe mai il carattere d'impiegato stabile, ma fu sempre rigorosamente mantenuto nel novero dei componenti quel personale che liberamente scelto all'infuori del Corpo del Genio civile e destinato a servizi in gran parte temporanei il Governo credette di assumere con carattere di *provvisorietà*, e che da lui tenuto sempre a parte dal personale organico e permanente dello Stato fu costituito come un personale *straordinario;* personale che perciò appunto non fu mai provvisto di vero stipendio fisso ed annuale, ma di semplice indennità mensile; e questa anche non a carico diretto del bilancio dello Stato, per le *spese del personale*, ma desunta dai fondi *assegnati pei lavori ferroviarii* e, come parte delle spese concernenti i lavori stessi.

Che per conseguenza non avendo l'ingegnere Fracasso mai avuto uno stipendio fisso e personale, che per le leggi del 28 maggio 1852 e 18 dicembre 1864 potesse assogget-

tarsi, *come di fatto non venne mai assoggettato a ritenuta*, mancò a lui una delle condizioni essenziali perchè si potesse considerare come impiegato civile agli effetti della legge sulle pensioni del 14 aprile 1864.

Considerando che dati quali sono i titoli del Fracasso, si rendono superflue le altre discussioni proposte in atti, che cioè secondo *le leggi organiche del Genio civile*, impiegati straordinari e provvisori non possono ritenersi che quelli aventi carica non superiore al grado di aiutante o d'ingegnere allievo. Or ciò non ha applicazione al caso presente in cui si tratta non già di personale appartenente al Corpo del Genio civile, ma invece di funzionari che furono espressamente scelti fuori del detto Corpo, secondo le facoltà date dalle disposizioni vigenti per quel genere di lavori e che non furono mai aggregati al Corpo medesimo.

Il fatto è che niuno può *pretendere a diritti maggiori* di quelli emergenti dagli atti che hanno costituito per lui, di fronte all'amministrazione, la qualità e la condizione giuridica del suo servizio; nè può reclamare per conseguenza trattamenti dipendenti da una posizione giuridica che realmente non gli fu conferita.

Appena poi occorre dire che la parola *promozione* usata nel decreto di assunzione del Fracasso al Corpo del Genio civile, non può mutare in nulla la sostanza dell'anteriore suo servizio risultante dai titoli personali che lo riguardano.

Considerando che non potrebbe neppure invocarsi la valutabilità dei servizi resi dal Fracasso durante il periodo precedente al suo ingresso nel Corpo del Genio civile, come servizi resi in qualità di alunno, volontario uditore ed altro equivalente, ai sensi del disposto dell'art. 7 della legge 14 aprile 1864, perchè evidentemente il servizio da lui prestato in quel periodo, con qualità ben determinate e specifiche, di direzione e di vigilanza e con adeguate retribuzioni ha natura ben diversa da quella dei servizi prestati nella suaccennata qualità di alunno, volontario, ecc., i quali sono generalmente gratuiti ed hanno indole di tirocinio necessario per poter conseguire la nomina ad impiego effettivo.

Per questi motivi, accoglie il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 23 giugno 1893).

Presidente ff. CALIGARIS — *Relatore* PATERNOSTRO.

Municipio di Torino (avv. Curioni) — Vassarotti (avv. Buttini).

Pensioni dei maestri elementari — Comune non iscritto al Monte — Obbligo di contribuire nella pensione degl'insegnanti passati poscia al servizio di Comuni iscritti al Monte — Quid, se il primo Comune liquidò in qualche modo la posizione del maestro — Art. 22 legge 23 dicembre 1888 — Retroattività.

L'articolo 22 della legge 23 dicembre 1888 sulle pensioni dei maestri elementari stabilisce una retroattività, la quale investe i fatti anteriori alla legge, anche se i rapporti giuridici da essi conseguenti fossero stati definiti prima che la legge fosse promulgata.

Sebbene non siano soggetti alla legge sul Monte pensioni i Comuni che hanno propri regolamenti di pensione, pure essi non possono sottrarsi all'obbligo di contribuire, in ragione della durata dei servizi loro prestati, nella pensione di quei maestri che passarono successivamente al servizio di Comuni iscritti al Monte. E ciò ha luogo non ostante che i servizi prestati in quei Comuni sieno anteriori alla legge, ed anche quando sia stata liquidata la posizione del maestro, ma in modo diverso da quello che la legge stessa ha prescritto.

Ha però diritto il Comune alla restituzione di quanto abbia potuto pagare al maestro a titolo di indennità o di rimborso di ritenute. Ma non ha diritto alla restituzione di una gratificazione data al maestro nell'atto in cui usciva dal servizio.

Considerato in merito che le leggi del 16 dicembre 1878 e del 23 dicembre 1888 colle quali venne istituito ed ordinato il Monte per le pensioni dei maestri elementari sono provvedimenti di cui vuolsi ricercare il fondamento così nella ragione giuridica come in considerazioni di equità.

Che per questo l'art. 22 della seconda di dette leggi stabilisce una retroattività del diritto a pensione dei maestri, già sancito colla legge precedente del 1878, la quale investe non solo i fatti anteriori ad essa legge, ma pur anche quelli, in cui i rapporti giuridici che ne derivarono

erano già definiti prima che la legge stessa intervenisse a moderarli.

Ciò al certo costituisce una eccezione alle norme ordinarie del diritto, intesa a porre i maestri in grado di conseguire pensione anche in rapporto ai servizi prestati a Comuni in qualunque tempo e pei quali essi nulla avrebbero potuto pretendere qualora la legge sopra citata non fosse venuta a dar vita e norma a diritti che prima non esistevano o non erano come tali riconosciuti.

Dando questa intelligenza al citato articolo 22 della legge del 1888 si viene ad eliminare qualsiasi antinomia tra le diverse parti di quella disposizione legislativa, giacchè, se per il primo alinea di essa i Comuni i quali con regolamenti propri provvedono alle pensioni dei maestri sono sottratti alla applicazione della legge del Monte, ciò significa che essi non subiscono quella legge in quanto provvedono da sè alle pensioni, ma non significa nè può significare che questi Comuni possano sottrarsi all'obbligo di corrispondere la loro quota di quella pensione di cui la legge ha riconosciuto il diritto ai maestri, in ragione del tempo che servirono il Comune, sia pure anteriore alla legge, ed anche quando sia stata liquidata la posizione del maestro in modo diverso da quello che la legge posteriore ha prescritto.

In tal caso, come il maestro ha diritto ad aver computati i servizi anteriori, che per sè soli non erano pensionabili, così il Comune ha diritto alla restituzione di quanto ha potuto pagare al maestro per titolo d'indennità o rimborsi relativi a quel periodo di servizio in allora non produttivo di pensione, e poscia divenuto tale per virtù di legge. E nella specie non può esser dubbio che la rata di ritenuta che il Comune restituì al D. Vassarotti costituendo un indebito debba essere da questi nuovamente ritornata al Comune, sia sotto forma di restituzione, sia di imputazione sulla sua pensione.

Similmente sarebbe a conchiudere per qualsiasi altra somma che il Comune di Torino avesse corrisposto al maestro a titolo di indennità o di disinteressamento; se non che le lire 1,600 corrisposte al Vassarotti non rivestono questo carattere ed appaiono invece, secondo il testo esplicito della deliberazione consigliare che le concesse, come *gratificazione pel buon servizio prestato.*

Attesochè le spese debbono seguire la soccombenza.

Per questi motivi, nel merito, rigetta il reclamo nella parte principale, e lo accoglie soltanto nella subordinata per quanto riguarda la restituzione al Comune di Torino delle ritenute indebitamente restituite allo insegnante Vassarotti. Per l'effetto, manda alla Cassa di depositi e prestiti per le ulteriori pratiche di sua competenza.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 17 marzo 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* GALLOTTI.

Csudafy Wunder di Wunderburg (avv. Pala).

Campagne in eserciti esteri — Quando dia diritto all'aumento della campagna ai militari dell'esercito italiano — Campagna nell'esercito regolare ungherese del 1848 — Campagna nell'esercito insurrezionale dello stesso anno.

La campagna combattuta nell'esercito ungherese del 1848 contro gl'insorti serbo-croati è riconosciuta come campagna dal Governo austriaco, e deve essere quindi calcolata nella pensione di quei militari ungheresi, i quali passarono posteriormente a far parte dello esercito italiano, e che trovavansi in questo esercito alla data della legge 7 febbraio 1865.

La campagna fatta nell'esercito provvisorio costituitosi in Ungheria nel 1848 per la nazionale indipendenza non può considerarsi fatta in un esercito irregolare, anche per riguardo agli atti emanati posteriormente per quei militari dello stesso Governo austriaco: e deve perciò dare diritto al computo della campagna di guerra.

Attesochè la campagna combattuta dal maggior generale Csudafy col grado di sottotenente nel 3° battaglione del 19° reggimento di fanteria austriaco denominato principe di Schwarzemberg, e che ebbe luogo nei giorni 18 e 19 agosto 1848 a Turi e St. Tomas contro gli insorti Serbo-Croati, è riconosciuta come campagna regolare dal Governo austro-ungarico e quindi non v'ha dubbio che debba essere valutata per la pensione.

Attesochè le leggi 27 giugno 1850, n. 1049, art. 18, 7 febbraio 1865, art. 5 e 22 aprile 1888 (testo unico) articolo 35, pongono due condizioni ai militari collocati a

riposo, per conseguire la valutazione in pensione del servizio prestato e delle campagne fatte in esercito estero prima di prender servizio nell'italiano, cioè che alla data della legge 7 febbraio 1865 abbiano fatto parte dell'esercito nazionale, e che il servizio siasi prestato e le campagne siansi fatte in *esercito regolare estero.*

Attesochè il cav. Csudafy con Decreto del generale dittatore Giuseppe Garibaldi del 1° ottobre 1860 e con decorrenza dal dì 8 luglio di quell'anno fu nominato tenente colonnello nella legione ungherese che fece parte dell'esercito meridionale, e quindi egli passò collo stesso grado nell'esercito italiano per Decreto Reale dei 21 aprile 1862.

Alla data, adunque, della legge 7 febbraio 1865 il generale Csudafy faceva parte dell'esercito nazionale, e perciò si verificò per lui la prima condizione voluta dalla legge.

Attesochè il ricorrente nel 31 ottobre 1848, rivestendo lo stesso grado di sottotenente nel 19° reggimento di fanteria, già appartenente all'esercito *regolare* austriaco, passò col battaglione stesso ai servizi del Governo provvisorio costituitosi in Ungheria per la nazionale indipendenza, come vi passarono gli altri Corpi militari *regolari* dell'esercito austriaco di nazionalità ungherese, accorsi all'appello della patria, e così fu costituito l'esercito nazionale che era essenzialmente *regolare* e non *insurrezionale* nel senso di gente che si levi in armi a causa di sommossa.

In questo esercito regolare il generale Csudafy, ascendendo fino al grado di maggiore, servì e prese parte ai gloriosi fatti d'armi registrati dalla storia e con il 3° e 9° Howeds si acquistò massima fama per indomabile valore, com'è dichiarato nei certificati in atti rilasciati dal già dittatore Luigi Kossuth nel 10 marzo 1868 e dal generale Giorgio Klapka nel 2 aprile 1862.

Egli vi rimase fino a che quella generosa nazione sempre vincitrice dell'Austria, dopo la nefasta giornata di Vilagos (13 agosto 1849), piuttosto che essere sconfitta e soggiogata dagli eserciti russi collegati agli austriaci, depose volontariamente le armi per non subire gli effetti politici di una conquista.

Attesochè seppure nei rapporti politici verso l'Austria, si volesse considerare come insurrezionale l'esercito ungherese in quanto che si opponeva alla egemonia austriaca,

sarebbe da osservare che tale concetto verrebbe escluso per effetto degli atti emanati in seguito dal Governo austriaco.

Invero nel giugno 1856 fu promulgata un'amnistia per i fatti politici e militari del 1848-49 in Ungheria, nella quale fu compreso anche lo Csudafy.

Dopo la legge fondamentale della Monarchia costituzionale austro-ungarica del 21 dicembre 1867 per la quale le due Nazioni ebbero istituzioni politiche comuni e separate, fu con sovrana risoluzione dei 13 febbraio 1869 disposto che ai militari in attività fossero computati in pensione i servizi prestati negli anni 1848 e 1849, sebbene per anteriori disposizioni ne avessero perduto il diritto, e fosse aumentata, in ragione di quei servizi la pensione assegnata a coloro che nel frattempo erano stati collocati a riposo, contandosi, ben inteso, con i servizi militari, le corrispondenti campagne.

Fu questa indubbiamente una reintegrazione dei militari ungheresi nei diritti e prerogative dell'esercito regolare.

Attesochè il Governo italiano non poteva non riconoscere quei servizi e quelle campagne secondo la portata delle sue leggi sulle pensioni militari, attesa la identità di aspirazioni e di scopo dell'Ungheria e dell'Italia, e le guerre combattute dai valorosi ungheresi per la nostra indipendenza, dopo quelle guerreggiate per la propria.

A tal fine il cav. Csudafy fu autorizzato con lettera del Ministero della guerra a fregiarsi della medaglia commemorativa della campagna 1848-49 per l'indipendenza ungherese a cui aveva diritto; come da certificato di Luigi Kossuth dei 13 agosto 1863, nonchè di quella al valor militare che il Governo ungherese gli aveva conferita per la sua condotta in quella guerra. A tal fine le campagne 1848-49 furono inscritte nella matricola di lui.

Quindi è che rimane accertata l'altra condizione voluta dalla legge, cioè che il generale Csudafy ha prestato servizio ed ha guerreggiato nel 1848-49 in un esercito regolare estero.

Il suo ricorso è fondato in diritto e deve essere accolto.

Per questi motivi accoglie il ricorso.

SEZIONE III.

(Decisione 7 novembre 1893).

Presidente ff. e Relatore BREGANZE.

Angeli (avv. Vito Porto) — Comune di San Pietro al Natisone
e Consiglio di Prefettura di Udine.

Conti comunali — Appello del cauzionante — Interesse a ricorrere in luogo dell'esattore — Acquisto fatto dei fondi dell'esattore — Se ammessa la rivocazione contro i decreti del Consiglio di prefettura — Notificazione dei decreti del Consiglio stesso — Se ammetta equipollenti — Nota Commissariale che ne comunichi il tenore — Motivazione dei Decreti del Consiglio — Se le considerazioni in rito debbano precedere quelle in merito — Motivi di rivocazione — Nuovi documenti — Concetto dei medesimi — Responsabilità del cauzionante pei debiti dell'esattore anteriori all'epoca in cui assunse la garanzia — Indebito maneggio di cartelle — Interessi personali tra l'esattore ed il sindaco.

Il cauzionante, il quale acquistò i beni dell'esattore, non perde perciò l'interesse ad impugnare il debito che il Consiglio di Prefettura abbia addossato all'esattore.

Il cauzionante ha interesse e qualità per esercitare i gravami che all'esattore competono in ordine al giudizio della gestione esattoriale.

È giurisprudenza assodata che contro i decreti del Consiglio di Prefettura in materia di conti comunali competa il ricorso in rivocazione dinanzi al Consiglio stesso.

Una nota commissariale che partecipi il decreto del Consiglio di Prefettura non costituisce quella formale notificazione del decreto stesso, dalla quale soltanto decorrono i termini per l'esercizio dei mezzi di gravame.

Nessun equipollente è ammesso per constatare la eseguita giudiziale notificazione.

Nessuna legge prescrive che nei decreti dei Consigli di Prefettura le considerazioni d'irricevibilità nel rito debbano precedere la motivazione sul merito.

A differenza dell'art. 494 del Codice di procedura civile basta che il ricorso in rivocazione nel giudizio contabile si fondi su nuovi documenti rinvenuti dopo pronunciata la decisione, a termini dell'art. 44 della legge sulla

Corte dei Conti. Ma tali non sono quei documenti che esistevano ed erano già noti prima della decisione che è impugnata in rivocazione.

Trattandosi di gestione continua, il cauzionante deve rispondere dei debiti dell'esattore anche se relativi a fatti avvenuti prima dell'epoca in cui egli assunse la garanzia della gestione del medesimo, rilevando un anteriore cauzionante, senza riserve e senza verbali di contestazione.

Tanto più è grave la responsabilità del cauzionante in quanto egli mostrò coi fatti di avere piena notizia delle irregolarità nella gestione dell'esattore.

La responsabilità del cauzionante per lo indebito maneggio dei titoli di credito del Comune, imputato all'esattore, si estende anche agl'interessi dei titoli medesimi.

Giustamente il Consiglio di Prefettura rifiuta di pronunciarsi sopra una questione d'interessi personali tra l'esattore ed il sindaco del Comune.

Considerando che a prescindere da altra questione la quale poteva forse in via preliminare essa pure affacciarsi in ordine ad una più rigorosa procedura, cioè, se una volta che il decreto sul conto per l'esercizio 1882 del Guijon emesso dal Consiglio di Prefettura nel giorno 16 gennaio 1886 non era mai stato intimato al cauzionante, potesse questi invocare il rimedio della revocazione dinanzi al Consiglio di Prefettura, o non dovesse piuttosto attenersi a quello di un appello nanti queste Corte, a prescindere, dicesi, da tale questione la quale porterebbe ad un reiterarsi di giudizii, il che è sempre da evitare e pella savia economia dei giudizii stessi e nello interesse delle parti, è da decidere anzitutto intorno alla serie delle pregiudiziali *hinc et inde* accampate.

E prima di tutte, per le radicali conseguenze che avrebbe, giacchè più non occorrerebbe occuparsi di tutto il resto dell'odierno dibattito si presenta quella elevata dal Pubblico Ministero nella orale discussione. È egli carente di interesse il cauzionante Angeli a querelarsi?

Per verità che per quanto abbia valore il fatto sul quale la eccezione vorrebbe appoggiarsi, quello cioè della proprietà dei beni già dal Guijon posseduti e passata ora invece nell'Angeli, laonde, se questi fosse costretto a pa-

gare le contestate lire 6,725, non le pagherebbe in sostanza che con fondi del Guijon, manco per questi può dirsi che nello Angeli sia cessata ogni ragione a ricorrere dappoichè evidente è l'interesse che gli rimane a che il debito del Guijon sia contenuto nei veri e stretti suoi limiti. Nulla di più ovvio, infatti, per non accennare ad altre deduzioni d'indole anche morale, che se l'Angeli potesse risparmiarsi di pagare il debito di lire 6,725 sarebbe un tanto di meno di cui falcidierebbe il residuo prezzo dei fondi da esso acquisiti. Sotto questo punto, adunque, visti anche i molti rapporti d'interesse che tra l'Angeli e il Guijon intercedettero per la gestione esattoriale, non sussiste quella carenza cui il Pubblico Ministero accennava.

E per identità di argomento cade anche l'altra pregiudiziale accampata in quest'ordine di eccezioni dal Comune e cioè, che l'Angeli manchi di veste a ricorrere, riguardando il conto non il cauzionante ma lo esattore Guijon.

La giurisprudenza di questa Corte, suffragata da non poche sentenze di Cassazione ha mai sempre riconosciuto che le stesse ragioni che assistono lo esattore ponno esercitarsi dal cauzionante, identico essendo l'interesse che tra l'uno e l'altro intercede e che ha il suo legittimo riflesso nei rapporti col Comune, delle cui gestioni contabili esattore e fidejussore debbono rispondere. D'altronde all'Angeli fa oggi piena adesione il Guijon.

Destituita di base è parimenti la eccezione pregiudiziale pur dal Comune accampata, che la legge non accordi il rimedio di revocazione contro i decreti dei Consigli di Prefettura. E ormai troppo nota la teoria contraria, anche perchè portata a cognizione delle amministrazioni tutte dello Stato con circolare del Ministero dell'interno 7 gennaio 1869 dopo uditi i voti e del Consiglio di Stato e di questo Supremo Magistrato dei conti.

Nè regge anche l'ultima delle pregiudiziali sempre dal Comune affacciata, e cioè che l'Angeli ricorresse anche per ciò che risguarda il decreto del 10 novembre 1892 allo infuori dei termini dalla legge prefissi; codesto errore è da altro errore ingenerato e cioè dal ritenere che alla regolare notificazione bastasse una nota Commissariale.

Costante e severa è su questo punto della regolarità delle intimazioni anche la giurisprudenza di questa Corte

così come venne oramai da anni spiegata anche dalle Cassazioni del Regno.

Nessun equipollente è ammesso per constatare l'esecuzione di un atto di così decisiva importanza. Imprescindibile la notificazione a mezzo di usciere giudiziario nei termini e nelle forme di legge.

Ed una volta che a tanto erasi mancato nei confronti dell'Angeli, libero rimaneva a questi di ricorrere quando e come gli perveniva notizia di quel giudicato.

Considerando che su di una pregiudiziale ha ragionato anche il ricorrente desumendola dal tenore dello impugnato decreto, sostenendo, cioè, che non poteva avere efficacia l'eccezione oppostagli dal Consiglio di Prefettura di non essere più in tempo a presentare una domanda di revocazione dal momento che tale eccezione esso Consiglio la esponeva nella ultima parte del proprio decreto, trattando prima del merito, con che aveva addimostrato di sanare la eccezione medesima, della quale argomentazione non occorre per verità occuparsi a lungo, bastando l'averla rilevata, per debito d'ufficio, nessuna legge prescrivendo ai Consigli di Prefettura quell'ordine tassativo e specioso di motivazione a cui l'Angeli pretenderebbe dovessero attenersi.

Considerando che eliminata questa serie di preliminari questioni occorre scendere al merito il quale si aggira unicamente sulla efficacia dei prodotti documenti che voglionsi nuovi e decisivi.

Considerando che incensurabile è la tesi sostenuta dal ricorrente in ordine alla differenza che intercede fra il carattere dei documenti designati dal Codice di Proc. Civ. art. 494 e quello portato invece dall'art. 44 allinea *C* della legge sulla Corte dei Conti, limitandosi questa al testuale dettato: « *se siansi rinvenuti nuovi documenti dopo pronunciata la decisione.* » Tuttavia ammessa anche questa differenza non è men vero che nuovi, neppure nel significato voluto dal surriferito art. 44 della legge, potevano dirsi, nel caso concreto, quelli prodotti il 22 settembre 1892 dal ricorrente Angeli, mentre e Consiglio di Prefettura e Comune sono concordi nello affermare nei modi più espliciti e solenni, che rimontando tali atti al 1875 erano loro perfettamente noti anche prima del decreto sul conto 1886.

Considerando che non regge la difesa spiegata dal ri-

corrente circa la sua irresponsabilità per un fatto che lo stesso Guijon ammetterebbe essere avvenuto prima che esso ricorrente Angeli diventasse di lui cauzionante, dappoichè è giusta la eccezione fattagli in giudizio (tanto giusta che la riconobbe lo stesso Angeli) che le gestioni si connettono le une alle altre, tanto che le risultanze del conto finale non sono che il riassunto delle medesime, e di quel riassunto esattore e cauzionante debbono impreteribilmente rispondere. Un argomento assai comune potrebbe in ordine a questa continuità di gestione opporsi al ricorrente, ed è che fin dal primo momento nel quale egli sobbarcavasi alla garanzia del Guijon doveva (la pratica, anzi, era affatto elementare) accertare lo stato di cassa e precisamente i documenti contabili, o meglio ancora i *titoli* di credito e di debito che nella cassa giacevano. Perchè il signor Angeli non insistette onde per il passaggio della cauzione Podrecca alla propria non si esigesse un verbale di contestazione, o dicasi pur anche di verifica di cassa? Nessuno a queste legittime domande avrebbe potuto opporsi, ed anzi da parte dell'autorità tutoria avrebbe avuto — come vogliono le vigenti normali — il più forte appoggio. Così l'Angeli si accollò piena la responsabilità di ciò che nella precedente gestione poteva essere accaduto.

Nè basta! Nel concreto concorrono ancora più salienti circostanze che aggravano la posizione dell'Angeli.

A nessuno meglio che a lui si resero note le trascuranze che si verificavano nelle gestioni Guijon, tanto che il 25 luglio 1881 — penultimo anno di esercizio — credè opportuno a salvaguardia — lo dice lui pure — dei propri interessi di sostituirsi nella gestione allo stesso Guijon. Sostituzione, del resto, che giustamente il Comune dice non essere tenuto a riconoscere legalmente, perchè appunto mai nei modi di legge venne ad esso corpo morale notificato.

D'altronde quando mai l'Angeli comparve regolarmente in vece e luogo del Guijon colla veste vera e propria di esattore? Vi sono parecchi atti notarili pure acquisiti al giudizio, nei quali intervengono entrambi, ma sempre colla qualifica di esattore il Guijon, con quella esclusivamente di cauzionante l'Angeli.

Ad ogni modo, è certo che dei guai nei quali si trovava il primo era vivamente impressionato il secondo.

E perchè in tali distrette non si occupò l'Angeli di verificare con rigorosa disamina i titoli di credito? La via gli era aperta ed assai facile. Nella stessa contabilità trovava accennate le somme per decorrenza d'interessi sulle cartelle, perchè non cercò di confrontare appunto le somme degli interessi con i titoli dai quali venivano prodotti? Ciò che a propria discolpa deduce l'Angeli, che ad arte il Guijon la verità gli taceva, avrebbe un certo valore se fosse mancata in esso Angeli quella immediata ingerenza che invece fin dal 25 luglio 1881 aveva assunto nella gestione.

Considerando che la responsabilità pel maneggio usato dal Guijon dei *titoli*, e cioè per la somma di lire 5,000, responsabilità che si estende anche al garante, ha la sua legittima influenza anche per le lire 250 d'interessi della annata in corso, identica essendo la questione.

Considerando che non a queste due sole somme si riferiscono e il ricorso e il decreto impugnato, poichè di una terza in genere è questione, siccome pagata al già sindaco Cuccavaz, ma anche in merito a questa incensurabile è quanto ha pronunciato il Consiglio di Prefettura, il quale, trattandosi di una questione di interessi personali fra il Guijon ed il Comune, sicchè entrambi avevano adito tutti i gradi delle sedi giudiziarie, non credette di poter interloquire. Per questi motivi respinge il ricorso, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Decisione 7 luglio 1893).

Presidente FINALI — *Relatore* COTTI.

Guerrini (avv. Villa) — Cassa Depositi e Prestiti.

Elezione di domicilio — Sua mancanza — Conseguenza — Maestri elementari — Dimissione — Diritto alla indennità di cui all'art. 14 lettera C, della legge 23 dicembre 1888.

La mancanza dell'elezione di domicilio in Roma non rende irricevibile il reclamo, specialmente quando le conclusioni del Pubblico Ministero abbiano potuto notificarsi al domicilio reale.

Il maestro elementare, il quale ottemperando all'invito del Comune, abbia presentate le sue dimissioni, non ha diritto ad invocare l'art. 14 lett. C, della legge 23 dicembre 1888, il quale contempla i maestri licenziati per inettitudine pedagogica.

CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 21 marzo 1893).

Presidente EULA — *Relatore* BANDINI.

Società per le Opere pubbliche del Mezzogiorno d'Italia (avv. Carubelli e Gianturco) — Comune di Taranto (avv. Semeraro) e Ministero dei LL. PP. (avv. erar. Criscuolo).

Legge 31 marzo 1877 e sua portata — Giurisdizione generale — Giurisdizione speciale della IV Sezione — Ricorso per annullamento alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma contro decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato — Ammissibilità — Eccesso di potere — Incompetenza — L'autorità dei giudicati dei magistrati ordinari di fronte alla IV Sezione.

Pel n. 3 dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877 la Corte di Cassazione di Roma fu istituita a conoscere dei limiti di ciascuna giurisdizione, a definire tutti i conflitti compresi quelli tra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, ed a giudicare della nullità delle sentenze delle giurisdizioni speciali per incompetenza od eccesso di potere.

Anche la giurisdizione della IV Sezione è speciale a fronte di quella generale assegnata a' tribunali ordinarî.

Quella disposizione va pure applicata riguardo alle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato, quando con queste rimanesse offeso qualche diritto civile o politico, e venisse così invaso il campo dell'autorità giudiziaria.

Le leggi 2 giugno 1889 e 1° maggio 1890, non hanno inteso di togliere alla Corte di Cassazione di Roma nulla di quel potere supremo che le fu attribuito con la legge 31 marzo 1877 per la risoluzione dei conflitti sì di giurisdizione che di attribuzione.

Dato pure che l'eccesso di potere contemplato dalla legge sui conflitti rappresenti la forma più radicale e

spiccata dello assoluto difetto di competenza, lo straripamento dei limiti delle proprie attribuzioni può compiersi soltanto coll'atto dell'autorità amministrativa, si chiami decreto, ordinanza o decisione, e conseguentemente l'eccesso di potere può manifestarsi soltanto dopo la emanazione di quell'atto.

E ciò necessariamente avviene tanto se la eccezione d'incompetenza non sia stata mai sollevata, quanto se abbia avuto luogo il preventivo giudizio sulla competenza.

Il motivo dell'eccesso di potere, potendo sorgere anche dopo il giudizio preventivo sulla competenza non è mai da questo assorbito, e può esser fatto valere ancorchè quel giudizio non abbia avuto luogo.

Ben la IV Sezione ritiene di non essere menomamente vincolata dalla cosa giudicata nascente dalle sentenze dei magistrati, quando essa viene a questa conclusione in seguito ad apprezzamenti che rientrano naturalmente nell'orbita delle sue attribuzioni ordinarie (1).

Attesochè l'eccepita inammissibilità non si presenta fondata in ragione, tanto se si esamina in relazione alla legge

---

(1) Alle massime proclamate dalla Corte di Cassazione di Roma nella sentenza che riportiamo, ci permettiamo di fare alcune osservazioni che prospettiamo in questo

SOMMARIO. — I. *Precedenti sulla questione.* — II. *Come dallo esame rapidissimo che nella sentenza si fa intorno alle giurisdizioni speciali s'arriva a conseguenza non contenuta nella premessa.* — III. *Nè dai precedenti, nè dall'indole, nè dalle materie e finalità, nè dagli art. 24, 25, 40 e 41 della legge 2 giugno 1889, nè dall'art. 19 della legge 1° maggio 1890, può derivare la figura di speciale alla Sezione IV del Consiglio di Stato.* — IV. *Perchè del concetto di eccesso di potere secondo che è stato ammesso nella sentenza non siasi fatta corrispondente applicazione nella specie.* — V. *Di alcune conseguenze che derivano dall'opinione dalla quale dissentiamo:* a) *cognizione per via indiretta di questioni di cui non si può conoscere direttamente;* b) *inversione di parti;* c) *aumento di rimedii straordinarii per opera dell'interpretazione.* — VI. *Conclusione.*

I. — Intorno alla questione di ammissibilità o meno di ricorso contro decisione definitiva della Sezione IV del Consiglio di Stato, oltre le relazioni e le discussioni parlamentari, dove a vero dire non risulta posta in termini, e in ogni modo se argomenti se ne possono ricavare, questi

del 31 marzo 1877 sui conflitti di attribuzione, quanto se si prende ad esaminare in relazione alle leggi 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato e 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa.

Con la legge del 31 marzo 1877, emanata a complemento del sistema iniziato fin dal 1865 con la soppressione dei tribunali speciali investiti della giurisdizione del contenzioso amministrativo, venne tòlta al Consiglio di Stato la facoltà, che già aveva, di pronunziare definitivamente sui conflitti fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, perchè si era riconosciuto che quel Supremo Collegio amministrativo aveva minore idoneità della Suprema Autorità giudiziaria a conoscere delle controversie sui limiti delle giurisdizioni e sulla competenza, le quali nella maggior parte dei casi reclamano l'applicazione di criterj strettamente giuridici; e fu appunto per questa ragione che l'anzidetta facoltà rimase dalla legge medesima attribuita alla Corte di Cassazione sedente in Roma, la quale venne così costituita come unica autorità competente a conoscere dei limiti di ciascuna giurisdizione, e a definire i conflitti di ogni

---

riescono favorevoli alla nostra opinione, diciamo che dapprima vi fu il discorso del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione di Roma, onorevole Senatore AURITI [1], del 1889, nel quale fu fatto un accenno fugace della stessa in senso affermativo, ed a cui rispose in senso negativo l'onorevole Senatore GIORGI [2]; indi seguì l'enunciazione dell'onorevole prof. MATTIROLO [3], nonchè dell'onorevole CLEMENTINI [4] in senso pure affermativo, cui prima rispose indirettamente l'onorevole TIEPOLO [5], ponendo la *figura delle giurisdizioni parallele,* e quindi direttamente rispondemmo col nostro articolo inserto nel *fascicolo di gennaio* di questa *Raccolta* [6], *nel quale sostenemmo l inammissibilità,* corroborando la nostra tesi con vari argomenti che ivi svolgemmo.

Nell'intervallo di tempo d'altro canto intervennero la decisione della Sezione IV di rinvio alla Cassazione per la questione di competenza, la sentenza di questa ultima che dichiarò la competenza [7] della Sezione IV, e la decisione in merito della stessa Sezione IV [8], contro la quale ebbe luogo un ricorso per rivocazione innanzi ad essa medesima, che fu re-

[1] *Pag. 9 e segg.*
[2] *Persone giuridiche* e *Corpi morali, Vol. III, pag. 466-467*
[3] *Trattato di diritto giudiziario. Vol. 1 (4ª ediz.), pag. 469.*
[4] *Della competenza e dei procedimenti speciali, Vol. I, pag. 37, lett. f.*
[5] *Il discentramento e la Giustizia Amministrativa* (nella *Giustizia Amministrativa, Anno 1892, P. IV, pag. 97 e segg.*)
[6] *Ibid. Anno 1893, P. IV, pag. 1 e segg.*, dove è esaminata la questione — *Se le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato si possano impugnare per Cassazione.*
[7] V. Sentenza della Cassazione di Roma riportata nella *Giustizia Amministrativa, Anno 1892, P. III, pag. 36 e segg.*
[8] Decisione, *n. 248,* riportata nella *Giustizia Amministrativa, Anno 1892, P. I, pag. 491 e segg.*

specie, compresi quelli riguardanti i limiti delle attribuzioni fra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa.

In relazione a quest'ultima specie di conflitti di attribuzioni, la succitata legge del 31 marzo 1877 ha naturalmente configurato e dovuto configurare due casi tra loro ben distinti, onde fornire a ciascuna delle due autorità giudiziaria e amministrativa, i mezzi di tutelare la propria indipendenza, e mantenere inalterati i confini che segnano il limite delle rispettive attribuzioni: il caso cioè delle invasioni per parte dell'autorità giudiziaria nel campo riservato all'autorità amministrativa, e il caso affatto opposto delle usurpazioni dell'autorità amministrativa nel campo esclusivamente riservato all'autorità giudiziaria.

Il primo dei due casi surriferiti si trova regolato dalle disposizioni degli articoli primo, secondo e quinto della legge 31 marzo 1877 colle quali è stato concesso alle autorità amministrative, come mezzo di difesa delle sue attribuzioni, il vero privilegio di elevare il conflitto e proporre la questione di competenza anche quando non è parte in causa.

Il secondo poi dei due casi antedetti è contemplato

spinto [9], ed un ricorso per annullamento innanzi la Cassazione a sezioni unite per eccesso di potere.

A questo ricorso fecero seguito i lavori defensionali dei valenti avvocati così della ricorrente Società, come del resistente Comune di Taranto; quelli sostenevano l'ammissibilità del ricorso, combattendo gli argomenti da noi svolti, questo la negativa, propugnando con altri argomenti la nostra tesi. — Infine il 21 corrente marzo fu pubblicata questa sentenza della Corte di Cassazione.

Indubbiamente la sentenza è un lavoro fine e, dal suo punto di vista, si presenta in forma corrispondentemente organica, quantunque con intonazione polemica, quasi invitante a discutere l'importante argomento.

Tuttavia il lettore vedrà col suo acume se risponderemo adeguatamente o meno agli argomenti in essa sviluppati, siano d'indole generale, o premesse maggiori, sieno d'interpretazione di questo o quel precetto legislativo.

II. — Premesse così le notizie storiche sulla questione, qui certamente non istaremo a discettare se l'autorità giudiziaria costituisca un potere ovvero *un ordine* [10] secondo la frase statutale, per effetto di che, mentre la Sezione IV rientrerebbe nella sfera della potestà più vicina alla riservata [11], l'autorità giudiziaria invece nell'orbita dell'autorità delegata. Nè crediamo che sia il caso di fermarci sulle parole *minore idoneità*, certo sfuggite involontariamente nella sentenza; poichè un *dodi-*

[9] L'altra decisione in grado di *rivocazione*, n. *45*, del *8 febbraio* — fra le stesse parti sarà riportata nel *fasc. 7-8* dell'anno corrente della *Giustizia Amministrativa.*

[10] Cfr. art. 68 dello Statuto e MANTELLINI, *I conflitti di attribuzione secondo la legge del 1877, pag. 6 e segg.*

[11] Art. 5 dello Statuto.

unicamente dalla disposizione contenuta nel numero tre dell'art. 3 della legge più volte citata, ove il legislatore ha conferito alla Cassazione sedente in Roma la facoltà di giudicare non solo dei conflitti di giurisdizione positivi o negativi fra i tribunali ordinari e le altre giurisdizioni speciali esistenti nel Regno, ma anche della nullità delle sentenze di queste giurisdizioni speciali per incompetenza od eccesso di potere.

L'annullamento pertanto per ragioni d'incompetenza o eccesso di potere di qualunque sentenza o pronunzia delle altre giurisdizioni distinte dall'ordine giudiziario costituisce l'unico mezzo e l'unica arma di difesa che la legge riconosca e consenta all'autorità giudiziaria per impedire qualunque usurpazione delle attribuzioni a lei esclusivamente affidate.

E se questa è la vera portata della succitata disposizione del numero terzo dell'articolo terzo della legge in esame, ognuno agevolmente comprende che la disposizione medesima può essere applicata anche a riguardo delle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato, quando con

---

cennio, durante il quale il Consiglio di Stato esercitò la potestà di risolvere i conflitti, in un'epoca difficile in cui si dovevano coordinare sette legislazioni, sta a dimostrare il contrario[12].

Neanche qui è il caso di far la storia delle ragioni determinanti la legge del 1865[13], rispetto alla quale, se da un lato, intorno a tutela di diritti civili o politici, e a materie contravvenzionali, si disse che segnava un progresso, dall'altro si soggiunse, per l'insufficienza del procedimento grazioso con essa istituito a tutela degl'interessi individuali, che con tale legge si era ricaduti peggio di prima, in quanto, in un governo di libertà, tutto era divenuto mistero[14]. Nè diremo qui il perchè, tra l'altro, nella lusinga di potersi riempire questa lacuna, emanavasi la legge del 1877, investendosi la Cassazione romana della potestà della risoluzione dei conflitti, e come nei responsi di essa vi fu dapprima pressochè uniformità coi responsi in antecedenza emanati sull'istesso proposito dal Consiglio di Stato[15].

Inoltre qui non ci sembra che sia la sede propria onde esaminare per filo e per segno fino a qual punto ebbe luogo uniformità di vedute tra il vecchio e il nuovo organo rispetto ai criterii di risoluzione dei conflitti; nè se in quest'ultimo si vada notando una nuova tendenza non solo nella risoluzione dei conflitti e regolamento di competenza in parola, ma an-

[12] V. Mantellini cit. op. sui *conflitti di attribuzione* dove è *riassunta la statistica* dei *conflitti* risoluti dal Consiglio di Stato.

[13] V. Bertetti, *Il contenzioso amministrativo in Italia, e l'amministrazione e la giustizia* secondo *la legge 20 marzo 1865, pag. 85 e segg.*

[14] Crispi, *Discorso del 1873.*

[15] V. Franceschelli, *La Giustizia nell'Amministrazione*, ove si fa un accenno comparativo al riguardo, *pag. 44 e segg.*

queste rimanesse offeso un qualche vero diritto civile o politico, e venisse così in qualche modo invaso il campo riservato all'autorità giudiziaria.

Per sfuggire a questa conclusione si è preteso negare che le attribuzioni affidate alla IV Sezione del Consiglio di Stato dalle nuove leggi 2 giugno 1889 e 1° maggio 1890 costituiscano una vera giurisdizione, e si è poi, in ogni ipotesi impugnato che tal giurisdizione possa avere il carattere di speciale dirimpetto a quella esclusivamente attribuita all'autorità giudiziaria. Infatti sotto questo secondo aspetto si è osservato che le attribuzioni date dalle anzidette nuove leggi alla IV Sezione fanno assumere alla sua giurisdizione il carattere di generale ed ordinario alla pari di quella dell'autorità giudiziaria, perchè le giurisdizioni speciali di cui parla l'art. 3 della legge 31 marzo 1877 sono quelle costituite a lato dei tribunali ordinari per conoscere di una serie speciale di questioni, le quali di loro natura farebbero parte del contenzioso giudiziario e troverebbero il loro giudice nell'autorità giudiziaria comune, se considerazioni di interesse pubblico non avessero consigliato di sot-

---

che nelle materie speciali ad esso esclusivamente demandate, come, ad esempio, quelle d'asse ecclesiastico, quelle d'imposte e tasse, e l'istessa materia di riscossione delle imposte dirette[16].

Da ultimo non ci sembra che qui sia il luogo di rilevare come per la constatata insufficienza di detta legge del 1865 si emanava la legge del 1877, allo scopo, possibilmente, di discriminare interessi da interessi, e per l'effetto dare una efficace tutela ai rapporti di diritto pubblico; e come non essendosi a ciò riuscito, fu giuocoforza, a garanzia degl'interessi dei cittadini, promulgare le leggi del 1889 e 1890, per colmare quelle lacune per tanto intervallo di tempo generalmente lamentate[17].

Invece veniamo senz'altro alla sentenza che riportiamo.

E ad esaminarla spassionatamente, in ispecie nel passaggio che a piè leggero fa dalle giurisdizioni speciali alla IV Sezione del Consiglio di Stato, a niuno sfuggirà che per essersi preferito, con fine accorgimento, una insolita rapidità nelle considerazioni, non ci si ravvisa quella dimostrazione chiara e precisa, per cui detta IV Sez. debbasi ritenere

[16] E qui intendiamo accennare al nuovo modo d'interpretazione dell'art. 78 della legge 20 aprile 1871 sulla riscossione delle imposte dirette, che mentre per l'innanzi era stato inteso nel senso che dopo l'aggiudicazione all'asta, da coloro che fecero parte del giudizio di espropriazione non si poteva impugnare per nullità la vendita — principio che concordato in Senato (*tornate 4 e 5 maggio 1870*), fu seguito da copiosa giurisprudenza della Cassazione (V. *Corte Suprema, IV, pag. 33, 34* e *Giur. It. XLIV, pag. 852*), salvo, s'intende, azione per danni — abbiamo appreso che, nonostante codesti precedenti, testè siasi cambiato giurisprudenza; e proprio quando ci sono 160,000 lotti devoluti, dei quali il Demanio non sa cosa farsene (V. *Relazione del Ministro delle Finanze* Colombo — *Atti parlamentari, Doc. 286 — Sess. 1890-91*).

[17] Questo punto risulta ripetutamente espresso così nella *Relazione dell' Ufficio Centrale del Senato come della Camera dei Deputati.*

trarle a questa ed affidarle alla cognizione di giudici o collegi distinti dall'ordine giudiziario: mentre la suindicata nuova giurisdizione della IV Sezione è stata costituita nel seno stesso dell'Amministrazione, mediante l'attribuzione di una massa di funzioni amministrative per le quali si è creduto conveniente, a tutela di semplici interessi, introdurvi le maggiori garanzie di una istruzione nel contradittorio degli interessati, di una pubblica discussione e di un giudizio collegiale.

Ma questi assunti dei difensori del Comune di Taranto sono evidentemente errati, perchè l'articolo 3 della legge 31 marzo 1877 sotto la denominazione di tribunali ordinari, usata pure nell'art. 2 della legge 20 marzo 1865 alleg. *E*, ha inteso designare l'intero ordine giudiziario, e con le parole « ed altre giurisdizioni speciali » ha voluto indicare qualunque altra specie di giurisdizione posta ai lati di quella giudiziaria.

Una di tali giurisdizioni è indubbiamente quella della quale è oggi investita la IV Sezione del Consiglio di Stato, perchè, qualunque cosa fosse detta nei lavori preparatorii

---

proprio una giurisdizione speciale; mentre questo era il nodo sostanziale della controversia, questa la parte fondamentale della risoluzione a prendersi.

Infatti dopo di aver parlato della risoluzione dei conflitti, di cui agli articoli 1, 2 e 5 della legge del 1877, e fatto accenno all'altro caso previsto all'art. 3, n. 3 della legge stessa, ed all'applicabilità di tale precetto alle decisioni delle giurisdizioni speciali esistenti all'epoca della promulgazione della medesima, immediatamente soggiunge: « e se questa è la vera portata della succitata disposizione (art. 3, n. 3) della legge in esame, ognuno agevolmente comprende che la disposizione medesima *può* essere applicata anche a riguardo delle decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato, ecc. »

Si dice presto *può*. Ma come? perchè? quando? una volta che tra le materie delle giurisdizioni speciali preesistenti, relative per lo più ad unico obietto ad esse rispettivamente demandato, e gli altri innumerevoli obietti demandati alla nuova giurisdizione v'è di mezzo, per lo meno, la *differenza* che passa fra *diritto* ed *interesse*, fra *rapporto di diritto privato e di diritto pubblico*, oltre quella di *finalità*?

Ed apparisce maggiormente cotesta mancanza di dimostrazione su tal punto rilevante della quistione, se si pone mente che la sentenza è stata costretta dover supporre violazione di vero diritto civile o politico per potersi ricorrere in Cassaz. contro le decisioni della Sez. IV per incompetenza ed eccesso di potere, quando d'altro canto è risaputo che oggetto precipuo delle attribuzioni demandate alla Sez. IV *non è* il vero e proprio diritto civile nè di capacità politica, nè relativo a contravvenzioni, nè agli stessi fini ed effetti pei quali si adisce l'autorità giudiziaria.

E crediamo che in secondo luogo si allontani dal vero quando, allo scopo di negare la figura di generale che compete alla IV Sezione,

della legge 2 giugno 1889, dopo la promulgazione dell'altra legge 1° maggio 1890 n. 6837, la quale in molti suoi articoli usa la parola giurisdizione, non può essere seriamente impugnato che anche la detta IV Sezione sia investita di una vera e propria giurisdizione, tuttavoltachè è chiamata a pronunciare giudizi, a risolvere formali contestazioni e a dire ciò che è legittimo e giusto in ordine alle materie riservate alla sua cognizione.

E questa giurisdizione merita anche essa davvero l'epiteto di speciale a fronte di quella generale assegnata ai tribunali ordinari.

Una giurisdizione speciale l'aveva il Consiglio di Stato anche prima della legge 31 marzo 1877 e una parte di quell'antica sua giurisdizione l'ha conservata sempre, siccome è dimostrato dai numeri 1 e 2 dell'art. 25 della legge 2 giugno 1889.

È verissimo che lentamente camminando sulla via del progresso si è infine riconosciuto legittimo il desiderio di chi voleva che anche gli affari di pura amministrazione non fossero lasciati in balìa dei funzionari amministrativi

---

mostra quasi di *identificare* le materie deferite alle giurisdizioni contemplate nella legge del 1877, le quali giudicano sempre su questioni ed esercitano attribuzioni analoghe su obbietti affini a quelli devoluti al potere giudiziario, del cui ordine presso a poco fanno parte, con le altre e *differenti materie demandate* alla predetta IV Sezione.

Difatti se innanzi alla Corte dei conti si discute di *dare* e di *avere*, di carico e di scarico per *somme date* in riscossione [18]; innanzi alle Commissioni per le imposte dirette del pari si discute sul punto di essere o non essere tenuti al *pagamento* di alcune imposte [19]; ed innanzi alle Commissioni istituite per la formazione e revisione delle *liste elettorali politiche* o amministrative, è del pari fuori dubbio che si tratta di provvedere sopra uno dei più eminenti diritti, quale è il *jus suffragii* [20], come tutte queste materie si possono sotto ogni aspetto *pareggiare* nell'intrinseca loro natura e pei fini della loro azionabilità a quelle su cui decide la Sezione IV?

Laonde non può non sembrare a prima vista esagerato l'attribuire all'art. 3, n. 3 [21], che nelle parole *giurisdizioni speciali* si potettero comprendere anche quelle *in fieri*, ancorchè i loro *obbietti* fossero stati *differenti*, ed avessero avuto differenti *finalità*, perchè così evidentemente si estende la mente del legislatore del 1877 sino a ciò che *non potette pensare*.

[18] V. il Pasini, *Legge sulla istituzione della Corte dei Conti, commentata.*

[19] V. il Quarta, *Studio sulla legge dell'imposta di ricchezza mobile*, ove tra l'altro si può vedere la vera fisonomia della giurisdizione speciale sull'imposta mobiliare.

[20] V. Serafini, *Istituzioni di diritto romano comparato*, § 6, *Stato e cittadinanza*, ove si tratta dell'importanza che aveva il *jus suffragii* e il *jus honorum*, *pag. 58.*

[21] V. il Mantellini, *op. cit. pag. 41.*

senza alcuna garanzia di forme e di difesa di privati interessi; e sviluppando un alto concetto amministrativo manifestato fin dall'anno 1873, si è giunti a costituire con le leggi 2 giugno 1889 e 1° maggio 1890 quella che si chiama giustizia amministrativa, in grazia della quale molte funzioni del potere amministrativo che toccano l'interesse privato, hanno oggi ottenuto il benefizio di efficaci guarentigie di procedimento e di giudizio, ed hanno concorso ad operare un largo ampliamento della giurisdizione speciale conservata al Supremo Collegio amministrativo dello Stato.

Non è peraltro conforme a verità che in grazia delle nuove materie attribuite alla cognizione della IV Sezione del Consiglio di Stato sia rimasta denaturata l'antica giurisdizione contenziosa di quel Supremo Collegio, ed abbia questa assunto il carattere di generale ed ordinaria in grado perfettamente eguale a quello dell'autorità giudiziaria.

Siffatta trasformazione non ha potuto avvenire in grazia della sola circostanza che le nuove materie per le quali si sono reputate necessarie le forme di un giudizio pubblico sono state sottratte al segreto di gabinetto e non hanno

---

Imperciocchè queste ultime non vi si potettero comprendere, non foss'altro, una volta che dovevano svolgere la loro attività giurisdizionale su *materie* e per *finalità* del tutto *differenti* da quelle già demandate alle giurisdizioni speciali che prima esistevano; ed anche perchè chi fu tanta parte di quella riforma disse: « come non per la legge del 1865, nulla rimane innovato nemmeno per la legge del 1877 sulle giurisdizioni speciali; nè *s'innovano le discipline per la trattazione degli affari amministrativi;* nè pei provvedimenti di urgenza[22] » trattazione di affari specialmente a causa di reclami che se prima era devoluta alla detta autorità amministrativa, poi, con altre garantie, passò alla Sezione IV.

Evidente è dunque che, per quanto abile la mossa, a niuno sfuggirà che per la rapidità del passaggio dai vecchi ai nuovi ordinamenti, e per l'*impossibile identificazione* delle rispettive materie, oltre di non esservi dimostrazione per cui la Sezione IV si debba annoverare tra le giurisdizioni speciali, si è giunto ad una conseguenza la quale non rientra affatto nelle premesse e dalle quali anzi troppo dista.

Per cui quell'epiteto di speciale che nella sentenza di punto in bianco si attribuisce alla IV Sezione, riesce a chi legge, se non come di sorpresa, certo per nulla dimostrato.

III. — Neppure ci sembrano valide le argomentazioni, che diremo di fondo, della sentenza, colle quali essa crede di dimostrare che dai precedenti storici, dall'indole, dalla natura delle materie demandate alla Sezione IV, dal fine per cui fu istituita, nonchè dagli art. 24, 25, 40, 41 della legge 1889, e dall'art. 19 della Legge 1890 ne deriva la natura di speciale che attribuisce alla Sezione stessa.

Infatti, oltre di non riuscir dimostrata, come innanzi abbiam visto,

[22] Cit. op. del MANTELLINI, *pag. 41.*

mai appartenuto alla competenza dell'autorità giudiziaria; imperocchè simile circostanza non esclude che le suddette materie sieno entrate a far parte di una giurisdizione contenziosa distinta che già esisteva col carattere di speciale a fronte di quella dell'autorità giudiziaria, e precisamente di una giurisdizione che si esplica e si svolge al lato e spesso a contatto di quella che, secondo il diritto pubblico italiano, è la sola che abbia il carattere di generale e ordinaria.

La verità vera pertanto quella è, che il carattere di speciale nella giurisdizione attribuita alla IV Sezione del Consiglio di Stato, oltre ad essere dimostrato da'suoi precedenti storici, è in lei confermato dall'indole di quel Supremo Corpo amministrativo del quale la detta Sezione fa parte, dalla natura delle materie che ne formano l'oggetto e sono per lo meno affini a quelle riservate all'autorità giudiziaria e per ultimo dal fine a cui tende la detta speciale giurisdizione che è quello di garantire anche nella funzione amministrativa l'esatta osservanza della legge e con essa la giusta difesa dell'interesse privato che si trova in contrasto coll'interesse pubblico.

---

la tesi relativa alla figura giuridica della Sezione IV che la sentenza enuncia, dalla storia, dall'indole, dalle materie deferite alla cognizione della IV Sezione in parola, e dalla sua finalità, tutto all'opposto, ne risulta in modo palmare che la figura che compete alla giurisdizione della medesima non può essere che *generale.*

a) E se il cortese lettore rivolgerà uno sguardo all'articolo pubblicato in altra parte del *Giornale,* dove furono rapidamente esaminati i precedenti storici del Consiglio di Stato e l'indole delle materie, di eminente ragion pubblica, affidate all'esame della IV Sezione, ne deduce appunto la convinzione che giurisdizione *generale* fu sempre quella del Consiglio di Stato.[23]

b) D'altronde se la Cassazione anzichè citare i numeri 1 e 2 dell'art. 25 della legge del 1889 avesse invece rivolto lo sguardo ad epoca più remota[24] (per vedere come allora il Consiglio di Stato, spesso presieduto dal Principe, oltre l'ufficio di consigliare il Sovrano, esercitava eziandio giurisdizione di *Magistrato Supremo*) o quanto meno ai nn. 1 e 4 dell'abrogato art. 10 della legge del 1865 relativo alla *risoluzione dei conflitti,* od alle materie *generali* ricordate nell'ultimo, anch'essa avrebbe finito col riconoscere che ad un'autorità la quale emana responsi da esercitare impero *erga omnes,* e così per l'autorità amministrativa e la giudiziaria, come pei litiganti, giammai può competere l'epiteto di speciale, bensì e sempre quello di giurisdizione *generale.*

[23] Cit. nostro articolo, *pag. 11 e segg.*

[24] V. Telesio in Manna, *Principii di diritto amministrativo, Vol. I, pag. 207 e segg.* ove facendo la storia del Consiglio di Stato con quella diligente ricerca che tutti gli riconoscono, dimostra che negli Stati Sabaudi in origine tale Consesso *era una Suprema Magistratura.*

Tutti questi concetti non sono minimamente contradetti dalle disposizioni delle leggi 2 giugno 1889 e 1° maggio 1890 e trovano anzi piena conferma nelle disposizioni medesime.

Infatti trovano conferma nella disposizione dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889 perchè mediante tale disposizione, nel tempo che si è costituita la IV Sezione a foggia di Cassazione attribuendo a lei la facoltà di conoscere dei ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere, o per violazione di legge contro gli atti e provvedimenti dell'autorità amministrativa si è avuto cura di escludere esplicitamente da tale facoltà tutti i ricorsi che siano di competenza dell'autorità giudiziaria.

Trovano conferma nella disposizione del successivo articolo 25 della stessa legge, perchè tale disposizione nei suoi nove numeri specifica tassativamente le materie rispetto alle quali la IV Sezione può decidere pronunziando anche in merito. Trovano conferma nella disposizione dell'art. 40 della legge antedetta perché con tale disposizione dopo aver sancito che l'incompetenza per ragione di materia può essere

---

c) Non si comprende poi perchè alla Cassazione non sembri vero che in grazia del *nuovo ordinamento* e delle *nuove ed immense materie* deferite alla cognizione del Consiglio di Stato in linea contenziosa, colle garanzie delle *forme* di un *giudizio pubblico orale* e *contradittorio*, l'antica giurisdizione contenziosa del Supremo Consesso amministrativo, abbia potuto assumere da speciale, come si compiace supporla la sentenza, il carattere di generale e di ordinaria — rispetto ad altra serie di obbietti — in grado parallelo [85] a quello dell'autorità giudiziaria.

Senza ritornare ad esaminare quale era l'indole della preesistente

E l'onorevole Mattirolo che mai può essere sospettato di parzialità per questo o quell'Istituto giurisdizionale, nel parlare della storia della Cassazione francese, al *Vol. IV, pag. 691, ediz. 8ª del cit. Trattato di diritto giudiziario*, notato come tutti gli scrittori di quel paese, convengano che le traccie della stessa rimontino ad epoche anteriori alla legge del 27 novembre 1790, indi prosegue: " Senza addentrarci in questa indagine istorica, possiamo, senza esitanza, affermare che la Costituente *non creò* propriamente una istituzione nuova con la Corte di Cassazione, nè tampoco ebbe a risalire sino alla legislazione romana per rintracciarvi le origini di detta Magistratura. Da più di *due secoli* esisteva in Francia una Sezione speciale del Consiglio di Stato, detta *Conseil des parties* o *Conseil privé*, la quale, aveva per ufficio di deliberare sugli affari privati, e particolarmente di conoscere delle decisioni pronunziate in *grado supremo dai tribunali*, e di *cassarle*, sempre quando le ravvisasse contrarie alle leggi od alle costituzioni della Monarchia. La Costituente non fece altro che *trasportare* cotesta istituzione *dall'ordine politico al giudiziario*, le diede una forma e un ordinamento più completo, attribuzioni meglio definite ed eslusivamente giudiziarie, la rese compiutamente indipendente dal potere esecutivo; — e *così sorse* la Corte di Cassazione. "

Cosicchè, come abbiamo sostenuto, i *precedenti storici*, in difformità dei modi di vedere della sentenza, affermano che il Consiglio di Stato, da cui derivò la Cassazione, così in Francia come in Italia, ebbe una giurisdizione di figura generale.

[85] Consulta cit. lavoro del Tiepolo, *pag. 93 e segg.*

elevata in qualunque stadio della causa ed anche d'ufficio si dichiara espressamente che nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877 n. 3761 e con tal dichiarazione si esprime in sostanza che s'intendeva mantenere integra la competenza speciale attribuita alla Cassazione di Roma col n. 3 dell'art. 3 di quella legge.

Trovano conferma nelle disposizioni del susseguente articolo 41 col quale si stabilisce che sollevata dalla parte o d'ufficio la incompetenza dell'Autorità amministrativa, la IV Sezione deve sospendere ogni ulteriore decisione e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione, poichè con tale disposizione tanto poco si è inteso sottrarre la IV Sezione al sindacato dell'unica magistratura competente a decidere sui conflitti di attribuzione che si è tolta alla stessa IV Sezione la facoltà connaturale ad ogni giudice di conoscere dei limiti della propria giurisdizione e di affermare o negare la propria competenza.

E trovano conferma per ultimo nel disposto dell'articolo 19 della legge 1° maggio 1890 ove fu stabilito che contro le decisioni delle Giunte Provinciali Amministrative

---

giurisdizione del Consiglio di Stato che abbiam sempre riscontrata *generale*, ad eliminare ogni dubbiezza della Cassazione, basta in ogni caso riflettere che la nuova figura trae precipuamente origine dalla recente creazione dell'Istituto intitolato *Sezione per la giustizia amministrativa*, costituito all'intento di compiere quelle riparazioni di giustizia nel *vasto campo del diritto pubblico* che così dal Potere Esecutivo e dall'Amministrazione agente in genere, come dall'ordine giudiziario — non si potevano tradurre in atto; — condizione subbiettiva codesta nel nuovo organo giurisdizionale evidentemente incompatibile con quella di speciale; incompatibilità che viene ribadita dagli obbietti demandati alla cognizione dello stesso, che si riannodano ad *ogni ramo* della legislazione.

D'altronde se le parole nel campo giuridico hanno un significato, non s'arriva a capire perchè una istituzione proclamata *Organo Supremo* di giustizia amministrativa [26], *Magistrato Supremo*, [27] *Supremo Collegio Amministrativo* dello Stato [28], debba nondimeno essere assimilata *quasi* ad una commissione *d'imposte dirette* per darle l'epiteto di speciale.

E tanto maggiormente non si comprende, quando in tutti i toni, nelle Assemblee legislative fu ripetuto che tale *Organo Supremo* veniva istituito allo scopo di colmare una « *lacuna*, od, a dire più esattamente, per *detergere la nostra legislazione da una macchia, che è bruttissima* [29] » e

[26] V. *Discorso del 1889 dell'onorevole* Auriti, *pag. 10*.
[27] V. cit. relazione dell'onorevole Costa, *n. 6-a*, *pag. 22*.
[28] Sono parole della stessa sentenza.
[29] Tondi, nella relazione al disegno di legge sulla riforma del Consiglio di Stato, *pag. 8, col. 2, Atti Parlamentari, Sessione 1887-88, Doc. n. 139-a*.

si può ricorrere alla Sezione IV del Consiglio di Stato per motivi d'incompetenza e di eccesso di potere non compresi nella legge del 31 marzo 1877 n. 3761, poichè tal disposizione concorre a dimostrare che è proprio vero che il legislatore degli anni 1889 e 1890 si è dato cura di ripetere in tutti i toni che con le nuove leggi non aveva inteso di ritogliere alla Corte di Cassazione sedente in Roma neppure un briciolo di quel potere Supremo che aveva a lei attribuito con la legge 31 marzo 1877 per la risoluzione dei conflitti tanto di giurisdizione che di attribuzione.

I difensori del Municipio di Taranto hanno creduto di poter sostenere che l'eccesso di potere contemplato dall'articolo 3 n. 3 della legge 31 marzo 1877 è qualche cosa di diverso da quell'eccesso di potere cui è parola nell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889, perchè il primo rappresenta la forma più radicale, più grave e più assoluta della stessa incompetenza, ossia la mancanza di ogni giurisdizione, mentre il secondo comprende in sè qualunque fuorviamento ed abuso della giurisdizione di cui si è realmente investiti. E innestando quindi questo concetto fon-

---

che s'intendeva togliere istituendosi nella Sezione IV un Supremo Collegio per la *giustizia amministrativa*.

d) Per quanto concerne la finalità, non è nemmeno a discutersene: quella della Sezione IV per la giustizia amministrativa è *più ampia* della finalità del potere giudiziario e della stessa Cassazione; non fosse altro perchè la prima è attinente a rapporti di *diritto pubblico*, ed inoltre è ad essa congiunta l'altissima funzione di poter annullare atti e provvedimenti di qualsiasi autorità amministrativa, ed anche Decreti Reali [80]; cosa questa che sempre fu *interdetta al potere giudiziario*, che invece di regola spazia maggiormente nei rapporti di diritto privato, e per eccezione intende alla tutela delle competenze nei termini e modi espressamente prestabiliti dalle leggi.

Per nulla poi gli altri articoli di legge invocati suffragano l'assunto della sentenza: anzi dimostrano tutto il contrario di quello che essa suppone e stabilisce come premessa.

1) Invero, non ci sembra da prima esatto il presupposto della sentenza che, a suo modo di vedere, troverebbe conferma nella disposizione dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 — in quanto — mentre la Sezione IV fu costituita a foggia di Cassazione, attribuendole la facoltà di conoscere dei ricorsi per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge contro tutti gli atti dell'autorità amministrativa — sieno stati esclusi alla cognizione della stessa gli altri ricorsi relativi ad oggetti di competenza dell'autorità giudiziaria.

Imperciocchè una tale esclusione rappresenta invece anche qui l'attuazione pratica di quel criterio *ripartitore* delle materie devolute all'au-

[80] V. le 8 annate complete e quella in corso della *Giustizia Amministrativa* per constatare *quanti atti* del potere esecutivo sono stati *annullati*.

damentale alle disposizioni degli articoli 40 e 41 della legge 2 giugno 1889 che regolano il giudizio sulla questione di competenza, quando questa sia stata sollevata prima della pronuncia dell'autorità amministrativa, sono venuti a conchiudere, che allo scopo di conservare alla IV Sezione del Consiglio di Stato la qualità di Suprema Magistratura amministrativa, e alle sue decisioni il carattere di pronunzie definitive a loro attribuito espressamente dall'articolo 38 della stessa legge 2 giugno 1889, conviene ritenere che il motivo dell'eccesso di potere di che nell'articolo 3 della legge 31 marzo 1877 rimanga assorbito dal giudizio preventivo di competenza, quando questo abbia avuto luogo a norma degli articoli 40 e 41 e non possa essere altrimenti proposto dopo la pronunzia della IV Sezione, abbia o no, avuto luogo il giudizio preventivo antedetto.

Anche quest'assunto però non può essere da questa Corte secondato, perchè dato pure per vero che l'eccesso di potere contemplato dalla legge sui conflitti di attribuzione rappresenti la forma più radicale e spiccata dell'assoluto difetto di competenza, sarà sempre innegabile che lo

---

torità amministrativa ed all'autorità giudiziaria, alla base della distinzione di *diritto* da *interesse*, su cui colle leggi del 1865 e del 1877, furono prima costituite le due autorità, l'amministrativa e la giudiziaria, per l'espletamento autonomo ed indipendente delle rispettive attribuzioni, e quindi le due giurisdizioni in disamina, in corrispondenza, la seconda, ai nuovi fini.

D'altronde non può non sembrare a prima vista arbitrario il voler desumere da un criterio di ripartizione di attribuzioni, predisposto allo scopo di evitare conflitti fra le due giurisdizioni, da dover procedere in modo parallelo — un criterio di subordinazione; estremo quest'ultimo che, in ogni caso, oltre di non derivare dai precetti delle leggi, non risulta affatto dimostrato.

Del resto limiti ce ne son per tutti, e così non solo per la Sezione IV, ma anche per la Cassazione stessa: però tra limite e limite, certamente è più grave quello fatto al potere giudiziario coll'art. 4 della legge del 1865 sul contenzioso, mediante il quale le fu assolutamente interdetto di poter revocare o modificare alcun atto amministrativo, sia pure di un sindaco dell' ultimo comunello del Regno; mentre presso la Sezione IV tale potestà di modificare, revocare ed annullare *è piena ed integra*, e si estende dagli atti dei sindaci ai Decreti Ministeriali e Reali.

2) Neppure dall'art. 25 si può dedurre ciò che ha creduto dedurne la sentenza.

In vero a prescindere dall'ampiezza dello scopo dell'art. 24 che lo precede, dall'essersi ivi indicate le materie per cognizione di merito, poi aumentate coll'art. 21 della legge 1 maggio 1890, mai se ne può derivare un argomento che valga a far dire che tutta quella moltiplicità di affari non possa altrimenti attribuirsi che a giurisdizione speciale.

Anzi se argomento è a trarsi, questo non può essere che favorevole all'assunto opposto della sentenza.

straripamento e l'uscita dai limiti delle proprie attribuzioni può compiersi soltanto col provvedimento dell'Autorità Amministrativa, si chiami questo decreto, ordinanza, decisione o sentenza; e conseguentemente, il motivo dell'eccesso di potere può sussistere e rivelarsi unicamente dopo la emanazione del provvedimento anzidetto.

E ciò necessariamente avviene tanto se l'eccezione di incompetenza non è stata mai sollevata, quanto se ha avuto luogo il giudizio preventivo sulla competenza.

Questa sola circostanza serve adunque a far comprendere, che il motivo dell'eccesso di potere, potendo sorgere anche dopo il giudizio preventivo sulla competenza, non è mai assorbito da questo, e può essere fatto valere ancorchè quel giudizio non abbia avuto luogo, imperciocchè se così non fosse, si verrebbe a riconoscere alla IV Sezione del Consiglio di Stato la facoltà di sovrapporsi ed imporsi a tutto l'ordine giudiziario, e si spezzerebbe in mano alla Suprema magistratura giudiziaria incaricata di mantenere incolumi i limiti delle rispettive giurisdizioni ed attribuzioni l'unica arme che la legge le ha dato per difendere la giu-

---

Infatti i rapporti tra lo *Stato* e la *Chiesa*, della potestà *civile* e dell'*ecclesiastica*, quelli di *sicurezza generale*, la determinazione dei *confini interprovinciali* e *intercomunali*, la *viabilità*, *l'esecuzione stessa dei giudicati*, non possono non rivelare che una potestà d'indole *generale*.

La qual potestà evidentemente non può non essere più lata di quella della risoluzione dei conflitti di attribuzioni o regolamento di competenza fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria, che rappresenta, diremmo, il *maximum* della facoltà di controllo deferita dal legislatore alla Cassazione romana.

Le materie dell'art. 25 adunque non solo escludono quell'argomento che ne volle dedurre il Supremo Collegio giudiziario — ma anzi rappresentano un argomento *a contrario* per esso — ed invece sotto ogni aspetto favorevole al nostro assunto.

3) Neppure suffraga la tesi della sentenza il precetto contenuto nell'art. 40 della legge sul Consiglio di Stato, per essersi ivi detto in un inciso che nulla è innovato alla legge 31 marzo 1877.

Imperciocchè a detto inciso si attribuisce un significato diverso da quello che nel periodo di formazione della legge s'intese di attribuirgli.

Cioè che nulla è innovato ai *rapporti tra la Cassazione di Roma* e le *giurisdizioni speciali già costituite* — e non mai riguardo alla nuova giurisdizione che veniva a costituirsi, del tutto *differente* dalle precedenti.

Tanto maggiormente perchè elevatosi il dubbio sulla posizione che avrebbe occupato il novello organo giurisdizionale di fronte alle giurisdizioni speciali già costituite — questo fu risoluto rispondendosi di doversi ritenere come *generale* di fronte alle altre [31].

Onde rimaneva ferma sì la giurisdizione della Cassazione, ma di fronte

[31] Cit. Relazione dell'onorevole COSTA, *pag. 11, col. 2.*

risdizione dell'ordine giudiziario dalle possibili invasioni delle Autorità Amministrative.

Il ricorso proposto dalla Società per le opere pubbliche del Mezzogiorno d'Italia per il motivo dell'eccesso di potere deve essere dichiarato pertanto ammissibile.

Atteso, in ordine al merito del detto ricorso, che per effetto delle sentenze profferite dalla Corte di Appello di Trani il 24-28 febbraio e dalla Corte di Cassazione di Napoli il 9-30 dicembre 1890, è cosa oggi irrevocabilmente giudicata nei rapporti delle due parti contendenti, che deve essere proceduto al finale collaudo della condottura e distribuzione dell'acqua potabile nella città, borghi, ed arsenale di Taranto a norma della legge e dei regolamenti vigenti sulle opere pubbliche. Imperciocchè è purtroppo vero infatti, che con un capo di conclusione aggiunto in postilla la difesa del Municipio dedusse avanti la Corte di appello, che non era ancora avvenuta la formale collaudazione dell'acquedotto; venne quindi dalle parti disputato, se dovesse o no procedersi a detta finale collaudazione a forma delle disposizioni degli articoli 362 e 363 della legge sulle opere

---

alle giurisdizioni speciali già in vigore, similmente che con la legge del 1877 nulla rimase innovato nei rapporti tra l'amministrazione e l'ordine giudiziario secondo che erano stati costituiti colla legge del 1865 sul contenzioso.

Questa la deduzione che da un esame spassionato di detto articolo se ne può dedurre, e mai quella che ne desume la sentenza.

4) Molto meno suffraga la tesi propugnata dalla sentenza l'argomento che questa deriva dall'art. 41 della legge sul Consiglio di Stato, dove si dispone che eccepita l'incompetenza o sollevata d'ufficio, la Sezione debba rinviare gli atti alla Cassazione – interdicendosi così, come rilevasi nella sentenza in esame, alla detta Sezione persino la facoltà connaturale ad ogni giudice di conoscere dei limiti della propria giurisdizione e di affermare o negare la propria competenza.

Giacchè *perde ogni* e *qualunque valore* questo argomento sol che si consideri come questa interdizione *già* comminata alle *Cassazioni territoriali di Torino, Firenze, Napoli* e *Palermo* — e vigente per le *stesse Sezioni singolari della Cassazione di Roma* fin dal 1875 — non si fece, per mera ragione di uniformità, che estenderla alla Cassazione amministrativa o IV Sezione.[22]

In vero all'art. 6 del Regio decreto 23 dicembre 1875, emanato per l'esecuzione della legge 12 dicembre, n. 2837, di quell'anno, con che erano state istituite due *Sezioni temporanee di Corte di cassazione* in Roma, è disposto:

« Sorgendo controversia davanti alcuna delle *attuali Corti di Cassazione*, se la causa sia nel *novero* di quelle che dall'art. 3 della predetta legge sono deferite alla competenza esclusiva delle Sezioni di Corte di

[22] *Pag. 28* del cit. nostro articolo.

pubbliche affermando il Municipio e negandolo la Società; in risoluzione appunto di questa questione, la Corte di Appello, dopo aver considerato che per spese eccedenti la somma di lire 6000 non si può prescindere dall'atto formale di collaudazione a mente degli articoli 362 e 363 della legge sulle opere pubbliche, dispose che in un termine di giorni sessanta fosse proceduto al detto atto formale di collaudazione sui modi prescriti dalla legge e dai regolamenti in vigore sulle opere pubbliche: e il ricorso proposto dalla Società contro questa pronunzia da lei accusata di avere erroneamente interpretato la legge e regolamenti surricordati, venne dalla Cassazione di Napoli respinto, dopo avere osservato nella sua parte razionale che le lamentate violazioni di legge non sussistevano, *perchè non puossi dubitare che la legge sulle opere pubbliche e il relativo regolamento sono applicabili così ai lavori pubblici ad uso e servizio dello Stato, e da questo eseguiti, che ai lavori a servizio pubblico compiuti dalle Provincie e dai Comuni perchè tanto si ritrae dalla ragione e dalla lettera di diverse disposizioni della legge stessa.*

Cassazione istituite in Roma — si *sospenderà ogni ulteriore procedimento*, e gli atti saranno trasmessi alle Sezioni medesime, le quali, a Sezioni riunite, risolveranno la questione di competenza in *Camera di consiglio* con sentenza motivata, sentito il pubblico ministero.»

E per la proposizione della stessa eccezione d'incompetenza si soggiunse all'art. 7:

«La questione di competenza menzionata nell'articolo precedente può essere proposta dal *pubblico ministero*, e dalle *parti* in *udienza pubblica*, ovvero prima dell'*udienza* con domanda in cancelleria da notificarsi agli avvocati delle parti avverse.

«Se la questione di competenza è proposta in *udienza pubblica*, la trasmissione degli atti alle Sezioni di Cassazione istituite in Roma è disposta con ordinanza della Corte: negli altri casi, con ordinanza del primo presidente o di chi ne faccia le veci.

«L'ordinanza della Corte o del primo presidente è notificata, ad istanza del pubblico ministero, agli avvocati delle parti, i quali avranno 15 giorni dalla notificazione per far pervenire nella cancelleria delle Sezioni di Corte di cassazione istituite in Roma le loro memorie sulla questione di competenza.

«La trasmissione degli atti è eseguita d'ufficio...

«La Corte di Cassazione *dichiarata competente* procederà agli *atti ulteriori*.

«Se la Corte *dichiarata competente* è una delle *attuali* Corti di Cassazione, la trasmissione degli atti alla Cancelleria della medesima si farà d'ufficio.»

I quali principii, come abbiam detto, furono *estesi* alla *stessa Cassazione di Roma, privandosi* in tal modo *pur essa* di quella tale facoltà che non riconosce nella Sezione IV del Consiglio di Stato, di poter

Attesochè la ricorrente Società accusa la denunziata decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato di avere commesso un eccesso di potere e violato l'articolo 4 della legge 20 marzo 1865 pel contenzioso amministrativo, perchè la decisione medesima non ha rispettato la cosa giudicata risultante dalle sentenze di Trani e di Napoli in ordine all'applicazione all'acquedotto Tarantino delle disposizioni degli articoli 362 e 363 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865 allegato *F*; e senza negare l'esistenza della cosa giudicata rispetto alla legge regolatrice del collaudo dell'opera surricordata, ha ritenuto di non essere minimamente vincolata dalla detta cosa giudicata e di essere sempre investita di giurisdizione propria ed indipendente sul punto delle forme da osservarsi nella nomina del collaudatore di cui si tratta.

Attesochè sta in fatto che la denunciata decisione ha ritenuto di non essere obbligata ad uniformarsi al giudi-

---

giudicare sulla competenza propria, in quanto nel successivo art. 8 del Regio Decreto in parola è disposto:

« Se la questione di competenza di cui negli art. 6 e 7, *sorge davanti* una delle *Sezioni di Corte di Cassazione istituite in Roma*, si sospende ogni ulteriore procedimento.

« Il primo presidente della Corte ordina la *riunione* delle Sezioni e prefigge il termine di 15 giorni, nel quale gli avvocati delle parti potranno far pervenire nella cancelleria della Corte le loro memorie.

« La sentenza sulla questione di competenza sarà pronunciata dalle Sezioni Riunite nei modi e cogli effetti stabiliti negli articoli precedenti 6 e 7 ».

E noi questo stato di cose derivato dall'art. 41 della legge del 1889, dovuto a ragione di uniformità, *già lo facemmo notare nel nostro articolo* [22], dimostrando la condizione della Sezione IV *eguale ai rapporti* delle Cassazioni territoriali colla Corte di Cassazione di Roma.

Sicchè la restrizione dell'art. 41, perfettamente identica a quella fatta alle Corti di Cassazione territoriali, ed alla stessa Cassazione di Roma, che *non può decidere* in *unica Sezione* della *propria* competenza, restrizione addotta nella sentenza come un argomento di valore pressochè decidente, per dedurne l'impugnabilità delle decisioni della IV Sezione innanzi alla Cassazione Romana, perde ogni e qualsiasi efficacia col l'esame di comparazione.

5) Nè rileva infine il precetto contenuto nell'art. 19 della legge 1° maggio 1890, ov'è disposto che contro le decisioni della Giunta Provinciale Amministrativa si possa ricorrere alla Sezione IV del Consiglio di Stato, per i motivi d'incompetenza e di eccesso di potere, non previsti nella legge del 31 marzo 1877, perocchè è l'istessa distinzione tra *diritti* ed *interessi* che si volle ripetere sotto altra forma, sebbene anche questa sia stata indi superata come appresso faremo rilevare, per far luogo al riparto delle materie demandate alle attribuzioni delle due sedi.

[22] V. cit. nostro articolo, *n. VII, pag. 22 e segg.*

cato resultante dalle sentenze di Trani e di Napoli: ma è pur conforme a verità che essa è venuta a questa conclusione al seguito di apprezzamenti che rientravano naturalmente nell'orbita delle sue ordinarie attribuzioni.

Infatti con un primo apprezzamento ha rilevato che la reclamante Società avendo inoltrato il suo ricorso prima di conoscere l'esito del giudizio di Cassazione, non aveva punto fatto valere le due sentenze di Trani e di Napoli, onde ottenere l'adempimento della obbligazione dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato resultante dalle sentenze antedette; ma aveva invece eccitato la giurisdizione della IV Sezione in base al disposto dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, onde conoscesse e decidesse se la deliberazione della Giunta municipale di Taranto del 22 agosto 1890, e con essa i provvedimenti prefettizio e ministeriale che in sostanza l'avevano approvato, fossero, o no, viziati per violazione di legge.

D'altronde se l'istesso Procuratore Generale della Cassazione e la stessa Cassazione colla sentenza ammettono, come or vedremo, che vi sia *differenza* di contenuto fra l'eccesso di potere previsto nel n. 3 dell'art. 3 della legge del 1877, in confronto dell'eccesso di potere previsto nell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, davvero che da ciò si deduce qualmente il legislatore tenne a ripetere in tutti i toni che autonomo, indipendente e parallelo dovesse essere il funzionamento dei due organi giurisdizionali.

IV. — L'eccesso di potere, sul quale in seconda linea s'è intrattenuta la sentenza, come è risaputo, in Francia, in correlazione coll'organismo di quella legislazione, ha avuto tale uno svolgimento da aver per sè una storia [34]; e nel diritto italiano, in correlazione alla legislazione, fu anche esaminato l'anno scorso in un pregevole lavoro riportato nella Raccolta [35].

Testè nel parlarsi di ricorsi per eccesso di potere contro decisioni (secondo la *tecnologia* della legge del 1862) della Corte dei Conti fu rilevato che gli stessi erano stati tutti respinti — meno uno — perchè i ricorrenti avevano tutti un erroneo concetto dell'istituto in parola relativamente a tale giurisdizione; e, togliendosi da ciò occasione, il concetto dello stesso fu così magistralmente espresso:

« La Corte dei Conti non è una potestà amministrativa, ma è una giurisdizione amministrativa pe' *diritti* a *pensione* a carico dello Stato e per gli *obblighi* e *diritti* di *contabilità* nel *maneggio del denaro pubblico*.

« Ora, se nell'atto di autorità, eccesso di potere è qualunque arbitrio, qualunque abuso di autorità con violazione di legge, nell'atto di giurisdizione eccesso di potere non è l'avere giudicato male, ma bensì l'aver giudicato *incompetentemente*, quando ciò sia non in materia deferita ad altra autorità giurisdizionale dello stesso ordine (*incompetenza in senso*

[34] LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Vol. II, pag. 364 e segg., 389 e segg., 407 e segg.*

[35] CODACCI-PISANELLI, nella *Giustizia Amministrativa, Anno 1892, P. IV, pag. 1 e segg.*

Con un secondo apprezzamento poi della sentenza di questa Corte Suprema del 19 aprile 1892 che dichiarò la competenza della IV Sezione, e più specialmente di quella parte della sentenza medesima ove fu detto, che si versava nella specie in quella stessa ipotesi in cui si verserebbe ove nessun giudizio si fosse intentato avanti i tribunali ordinari e si insistesse soltanto per procedere alla collaudazione dei lavori eseguiti dall'appaltatore nell'interesse di una pubblica amministrazione, ha in conclusione ritenuto, che era proprio in grazia dei termini del ricorso della Società ravvicinati alla pronunzia della Cassazione che essa IV Sezione poteva e doveva credersi sempre investita della propria giurisdizione per esaminare di nuovo la questione di merito, se coll'impugnata deliberazione 22 agosto 1890 si fosse o no violato la legge.

Apertasi così la via all'esame della suindicata questione, la denunziata decisione ha portato la sua attenzione

---

proprio), ma in materia deferita ad autorità di *ordine diverso*, o sottratta a *qualsiasi* giurisdizione (*eccesso di potere*).

« Ciò è stato rifermato da una serie numerosa di sentenze di questa Corte Suprema, donde deriva che l'eccesso di potere, secondo l'art. 3 della legge 31 marzo 1877 in materia giurisdizionale, ha un significato *affatto diverso* dall'eccesso di potere secondo l'art. 24 della nuova legge sul Consiglio di Stato in materia di atti e provvedimenti di amministrazione, non di giurisdizione[26]. »

Sull'istesso proposito, relativamente all'ammissibilità d'un ricorso contro decisioni della Sezione IV del Consiglio di Stato, nella sentenza abbiamo trovato ripetuta la surriferita distinzione, dicendosi appunto che l'eccesso di potere previsto nel n. 3 dell'art. 3 della legge 1877 è *più radicale,* perchè rappresenta la forma *più grave* e *più assoluta* della stessa incompetenza, ossia la *mancanza di ogni giurisdizione.*

L'altro eccesso di potere invece previsto nell'art. 24 comprende in sè qualunque fuorviamento ed *abuso della giurisdizione di cui si è investiti.*

E così, in breve, si è venuto ad affermare che si avvera il caso dell'eccesso di potere, secondo la legge del 1877, quando siasi agito o sentenziato nonostante l'*assoluta mancanza* di ogni potestà o giurisdizione a compiere l'una o l'altra cosa; e si avvera il secondo quando la *giurisdizione si ha,* ma da essa siasi fuorviato, o di essa siasi abusato.

Ebbene, senza qui soffermarci ad esaminare se l'eccesso di potere in dipendenza della legge del 1877 debba, per ogni effetto giuridico, assolutamente rappresentare una forma più radicale, più grave e più assoluta della stessa incompetenza, e così qualche cosa di più della mancanza di ogni giurisdizione — o non piuttosto in codesta ipotesi siavi una figura che l'avvicini all'abuso o alla usurpazione di potestà, ci limitiamo soltanto a far notare che dell'istessa distinzione ritenuta dalla sentenza non si è fatta corrispondente applicazione al caso.

In vero, e la Cassazione e il suo Procuratore Generale ammettono la

[26] AURITI, *Discorso del 1898, pag. 23-24.*

su tutte quante le disposizioni della legge sulle opere pubbliche, e *tota lege perspecta* ha riconosciuto che essa contiene una parte generale riflettente tutte le diverse amministrazioni pubbliche comprese le comunali e provinciali, e una parte speciale, specialissima nella quale sono pur compresi gli art. 362 e 363 esclusivamente destinata a regolare la materia delle opere eseguite nell' interesse dello Stato; in base quindi a tale distinzione ha emesso il suo giudizio escludente ogni vizio di violazione di legge negli impugnati provvedimenti amministrativi.

L'eccezione d'incompetenza del Consiglio di Stato fu dal Comune di Taranto opposta in relazione alla questione se fossero o no applicabili alle opere pubbliche provinciali e comunali gli art. 362 e 363 della legge 20 marzo 1865 allegato *F*. Pronunziando sulla detta eccezione questa Corte Suprema riconobbe e dichiarò la competenza della Sezione IV a conoscere della questione antedetta. E in coerenza

---

differenza di contenuto fra le due forme di eccesso di potere, e l'una e l'altro ritengono come norma certa di distinzione, pel caso dell'art. 3, n. 3 della legge sui conflitti, la *gravità* che si risolve in *difetto radicale di giurisdizione*.

Orbene, quando la Cassazione a Sezioni Unite ha già *preventivamente* statuito sulla competenza, e ha demandato già l'affare alla giurisdizione amministrativa, e per essa alla Sezione IV del Consiglio di Stato, è evidente che con ciò stesso non solo ha riconosciuto che *non v'è* difetto di potestà giurisdizionale in questa, ma ha *escluso* eziandio la forma più grave e radicale di difetto assoluto di giurisdizione.

Ora dopo tale giudizio preventivo della Cassazione sulla competenza, che mai può dirsi delibazione, ma vera risoluzione *pregiudiziale* sulla competenza stessa[87], e conseguente restituzione degli atti alla sede cui spetta decidere sul ricorso *prout de jure,* è più possibile l'eccesso di potere della forma più grave?

Evidentemente no, perchè rimettendo appunto, come nel caso, l'affare alla IV Sezione, l'aveva escluso.

Dunque la Cassazione a Sezioni Unite su questo punto ci pare che siasi contradetta coi suoi stessi principii, o quanto meno non ne ha fatto corrispondente applicazione al caso, dove precisamente aveva avuto luogo il giudizio di *prevenzione,* e così aveva necessariamente eliminata l'ipotesi della forma d'eccesso di potere più grave di cui al suindicato art. 3, n. 3 della legge 1877 pel quale *soltanto era competente*.

Per il che dato l'assorbimento nel giudizio preventivo rispetto alla forma più grave d'incompetenza, per cui, come la Cassazione stessa pre-

[87] V. la Nota alla Decisione 24 novembre 1891 del Consiglio di Stato dell'onorevole prof. Filomusi-Guelfi, inserita nella *Giustizia Amministrativa, P. IV, pag. 51 e segg.*, ove l'A. trattando con la sua solita altezza di vedute una importantissima questione di competenza, fa rimarcare la differenza tra la semplice eccezione d'incompetenza e la figura del *praejudicium*.

alla dichiarazione emessa da questa Corte la detta IV Sezione ha conosciuto della questione surriferita interpretando anch'essa, come ne aveva diritto, la suindicata legge sulle Opere pubbliche. Essa ha fatto pertanto ciò che doveva, e colla sua decisione potrà, forse, avere errato e mal giudicato, ma non ha per certo varcato di una linea l'orbita delle sue attribuzioni, nè ha in alcun modo invaso il campo riservato all'Autorità giudiziaria.

La riprova della verità di questa conclusione è molto agevole. La deliberazione della Giunta municipale di Ta-

---

mette, essa era competente, con ciò stesso manifesta appariva la sua incompetenza a conoscere del ricorso.

Laonde, oltrecchè pei principii ricordati ed adottati per la Corte dei Conti, il fatto del rigetto del ricorso nel caso, per essersi ritenuto che la Sezione IV *era nella sfera di quelle attribuzioni che le furono conferite dalla legge,* riconferma il nostro assunto.

Invano si ricorre al concetto che l'eccesso di potere si possa compiere anche dopo, sia con decreto, od ordinanza, o decisione o sentenza, perchè esso è fuori l'ipotesi principale della sentenza, per la quale ha ritenuto l'ammissibilità del ricorso; imperciocchè dallo stato della causa risultava manifesto l'espletamento del giudizio preventivo; e d'altronde è ben risaputo che il magistrato deve giudicare *secundum acta.*

E se così non fosse si cadrebbe di continuo nel *bis in idem,* a discapito dell'autorità della stessa cosa giudicata sulla competenza, che pure una volta *lata super statu rei facit jus adversus omnes.*

Ad eliminare in ogni modo qualunque dubbio in proposito basta ricordare l'ipotesi delle *Cassazioni territoriali* da noi esaminata — contro le cui sentenze — dopo il giudizio di competenza — *non è possibile* il ricorso innanzi le Sezioni Unite della Cassazione Romana[38], punto questo che per l'intonazione polemica della sentenza meritava pure di essere esaminato, e che invece si preferì di pretermettere abilmente.

V. — Veniamo ora a parlare di talune delle conseguenze che derivano dalla risoluzione da cui dissentiamo.

Non é il caso di fermarci sulla parte di merito della sentenza dove si dice che la nomina del collaudatore, fondamento di tutta la disputa nella duplice sede contenzioso-amministrativa e giudiziaria, può essere considerata, rapporto alla prima « sotto l'aspetto di un provvedimento di un corpo amministrativo deliberante sotto la vigilanza e tutela di altre autorità a lui superiori in ordine gerarchico, quali sono il Prefetto, il Ministero e la IV Sezione del Consiglio di Stato, ecc. ».

Imperciocchè tra le autorità, i corpi amministrativi deliberanti e la IV Sezione del Consiglio di Stato, di cui è parola nell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, *non vi è affatto dipendenza gerarchica.*

Anzi per schiudersi la via di ricorso in sede contenziosa innanzi la Sezione IV secondo l'espresso precetto dell'art. 28 della legge suddetta occorre che la via gerarchica sia esaurita, specialmente negli affari implicanti tutela, sotto pena d'*inammissibilità* del ricorso, come del resto è stato tante volte deciso dalla detta IV Sezione[39].

[38] V. cit. nostro articolo, *pagg. 12, 23, 24.*
[39] Cit. *Giustizia Amministrativa, Ann. III, P. I, pag. 86, e nota.*

ranto del 22 agosto 1890 contenente la nomina del collaudatore può essere considerata sotto due aspetti distinti. Sotto l'aspetto cioè di provvedimento di un Corpo amministrativo deliberante sotto la vigilanza e tutela di altre autorità a lui superiori in ordine gerarchico, quali sono il Prefetto, il Ministro e la IV Sezione del Consiglio di Stato; e sotto l'aspetto di atto posto in essere da una parte contraente per l'esercizio di un suo diritto contrattuale già riconosciuto con sentenza passata in giudicato.

Il reclamo avanzato dalla Società al Prefetto di Lecce

Invece, a prescindere nella specie dagl'inconvenienti del rinvio per un nuovo giudizio, nel quale si attua precipuamente la funzione della Cassazione, rinvio che altrove [40] dimostrammo impossibile, veniamo ad esaminare in concreto alcuni degl'inconvenienti inevitabili nel sistema opposto, e dei quali fu fatta fugace menzione nel nostro articolo.

a) È risaputo che col sistema legislativo iniziatosi nel 1865 e completatosi nel 1877, se l'autorità giudiziaria è competente a conoscere di ogni questione intorno a diritti anche dipendenti da atti amministrativi, tale per lo converso non fu ritenuta per la cognizione di quell'altra immensa serie di dispute che furono detti interessi prima, e rapporti di diritto pubblico poi, deferiti invece, anteriormente al 1889, all'autorità amministrativa che vi provvedeva con decreti motivati [41], e posteriormente alla Sezione IV del Consiglio di Stato, che vi giudica colle garanzie di un giudizio pubblico.

Orbene, concesso il sistema contrario, inevitabilmente s'avvera la anomalia che quell'autorità giudiziaria, la quale non può conoscere di questa serie di dispute *in via diretta*, ne verrebbe a conoscere di traverso o in via indiretta, ossia pel tramite delle decisioni della IV Sezione [42].

Così, dato un ricorso contro un atto amministrativo da parte di un individuo o di un ente morale giuridico relativamente ad una variante apportata al percorso di una strada, che senza dubbio dà luogo al concetto d'interesse, e datosi prima un rigetto di questo ricorso da parte della Sezione IV, e poi un ricorso alla Cassazione per eccesso di potere contro cotesta decisione di rigetto, ed una sentenza di annullamento della decisione medesima, poichè la Cassazione non può prescindere dall'esame degli elementi che formano base del ricorso rivoltole, è chiaro che in tal modo viene appunto a conoscere di quegli interessi di cui in linea normale non può conoscere.

Esempi concreti di tale figura pur troppo se ne sono verificati tanto prima delle leggi del 1889 e 1890, come quello della vertenza fra il *Comune di Pescara* e la *Società delle ferrovie meridionali*, per non essersi costruita la Stazione nel territorio del medesimo, vertenza che finì con una dichiarazione d'incompetenza giudiziaria, [43] quanto sotto l'impero delle succitate leggi innanzi alla IV Sezione, cui nientemeno si ricorse per il *nome che dovevasi dare* ad una Stazione. [44]

[40] Cit. nostro articolo, *pag. 2.*
[41] BERTETTI, op. cit., *pag. 39 e segg.*
[42] Nel cit. nostro articolo la dicemmo conoscenza per *transversum*, *pag. 20.*
[43] V. FRANCESCHELLI, op. cit., *pag. 98.*
[44] Cit. *Giustizia Amministrativa, Anno 1892, Vol. III, pag. 250.*

il 30 agosto 1890 investiva la surriferita deliberazione sotto il primo dei detti due aspetti, ed era diretto ad eccitare le superiori autorità tutorie a valersi della facoltà che a loro deriva dalle disposizioni degli art. 162 e 163 della legge Comunale e Provinciale.

La denunciata decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato adunque altro non è che l'ultima pronunzia emessa dalla competente autorità tutoria sulla legittimità del provvedimento amministrativo, che una parte interessata aveva creduto macchiato per violazione di legge.

Ed allora tutte le cure e diligenze poste dal legislatore per la separazione delle attribuzioni fra le due autorità per conservarne la indipendenza, non verrebbero meno?

Francamente crediamo che ciò non potette essere affatto negl'intendimenti del legislatore del 1877 e molto meno del 1889.

b) Inoltre, com'é ben noto, all'art. 4 comma 2° della legge sul contenzioso del 1865 é sancito:

« L'atto amministrativo *non potrà essere* rivocato o modificato se non sopra ricorso alle competenti *autorità amministrative*, ecc.

Ed ormai larga e pacifica giurisprudenza dell'autorità giudiziaria, che costituisce un *jus receptum*, afferma che degli effetti dannosi degli atti amministrativi potrà sì il potere giudiziario conoscere — ma d'annullamento degli stessi *giammai* [45].

Ora, senza nemmen preoccuparci qui del rinvio, poniamo l'ipotesi di un annullamento da parte della Cassazione.

Anzi supponiamo che nel caso lungi di un deliberato di Giunta comunale si fosse invece trattato di un Decreto Reale, controfirmato dal Guardasigilli, relativo, poniamo, a nomina di un Direttore Generale, contro cui gli altri interessati avessero fatto ricorso alla Sezione IV e questa l'avesse accolto annullando tale Decreto di nomina.

Ebbene dandosi il ricorso in Cassazione contro questa decisione della Sezione IV, anche per eccesso di potere, e dandosi un annullamento di tale decisione da parte della detta Cassazione, quale la conseguenza?

L'atto amministrativo sarebbe richiamato in vita.

Nè rimane immune un atto amministrativo nell'ipotesi in cui la Sezione IV rigettasse il ricorso prodotto contro di esso, come fece per quello prodotto dal direttore del Banco di Sicilia, *Notarbartolo*, [46] e la Cassazione, per lo converso, venisse ad accogliere il ricorso contro detta decisione e questa annullasse; perchè, in tal caso l'annullamento si rifletterebbe sull'atto medesimo.

Così, è chiaro, il potere giudiziario, con le funzioni della Cassazione, penetrare, sia pure in modo indiretto, nel campo riservato all'Amministrazione, e l'inversione delle parti, sotto taluni rispetti diviene inevitabile, non ostante il precetto del surriferito art. 4 affidato pur esso alla custodia della Cassazione, acciocchè il funzionamento dei due poteri si svolga nelle rispettive sfere.

Poteva ciò essere nella mente del legislatore?

Certamente no; altrimenti si sarebbe data in mano all'autorità giu-

[45] V. *Corte Suprema*, *Vol. X*, *pag. 401*, ove appunto la Cassazione ripete che l'autorità giudiziaria non è competente a revocare o modificare atti amministrativi.

[46] *Giustizia Amministrativa*, *Ann. I*, *Part. I*, *pag. 189 e segg.*

Siffatta pronunzia pertanto in nulla tocca la precitata deliberazione della Giunta municipale di Taranto, considerata sotto l'altro suo aspetto di atto di parte contraente, posto in essere, in esecuzione dei giudicati di Trani e di Napoli. Sarà quindi sempre lecito all'altra parte contraente di contestarne la legittimità avanti l'Autorità giudiziaria anche sotto il secondo aspetto surriferito, onde questa conosca se l'atto suddetto può dirsi informato da quella buona fede che è contemplata dall'art. 1124 del Codice Civile obbligatorio per i corpi collettivi come per i singoli cittadini. E se avanti l'Autorità giudiziaria può esser sempre contestata

---

diziaria un'arma per impedire di continuo il funzionamento del potere esecutivo.

c) È risaputo in fine che in diritto giudiziario comune i rimedî straordinari sono *tassativi*, in quanto quelli stabiliti dal legislatore e non altri sono sperimentabili.

Così nel Codice di procedura civile questi non sono che tre, cioè l'*opposizione di terzo*, la *rivocazione* e il *ricorso per Cassazione* [47]: ma tutti e tre furono circondati talmente di *garanzie*, di *termini* e di *modi*, che senza l'osservanza di essi, si decade dal relativo sperimento [48].

Altrettanto s'avvera per le giurisdizioni speciali; e ricordando il più importante istituto fra di esse, quale indubitatamente è la Corte dei Conti, il legislatore del 1862 restringendo, ne sancì *due* di codesti rimedi straordinari, indicandoli tassativamente, cioè quello della *rivocazione* [49], e l'altro ristrettissimo del ricorso per annullamento per *due soli motivi*, vale a dire incompetenza ed eccesso di potere [50].

E per entrambi furono del pari stabiliti i *termini* e *modi* di sperimento [51].

Dobbiamo ricordare *ad onore della Corte dei Conti* che essa tanto per ammissibilità di rimedî ordinari o straordinari, quanto per decadenza da essi, si attenne strettamente alla legge del 1862.

Nè fu possibile parlare innanzi alla medesima di perenzione se non dopo che un'apposita legge la sancì [52].

Ora veniamo alla legge 2 giugno 1889.

Certamente questa è una legge organica, e per lo meno come quella del 1862 sulla Corte dei Conti.

Orbene, a chiamar le cose coi loro nomi, quali rimedî straordinarî si trovano sanciti in codesta legge organica del 1889 sul Consiglio di Stato contro le decisioni della IV Sezione?

Forsechè si parla espressamente in qualche articolo di ricorso per Cassazione contro siffatte decisioni, a quella guisa che nella legge organica sulla Corte dei conti risulta espressamente sancito?

Ma nemmeno per sogno!

[47] Art. 465 e segg. del Cod. di Proc. Civ.
[48] Art. 494 e segg. 510 e segg. 517 e segg. del cit. Cod. proc. civ.
[49] Art. 42 della legge del 1862 sulla Corte dei Conti.
[50] Art. 48 della cit. legge sulla Corte dei Conti.
[51] Art. 44 della cit. legge sulla Corte dei Conti.
[52] Legge 26 maggio 1887, n. *4504*, *serie 3ª*, sulla *perenzione* dei giudizii presso la Corte dei Conti.

la legittimità della succitata deliberazione, tanto più potrà essere contestata e sottoposta a ben severo sindacato l'operazione che si dice fatta dal Collaudatore nominato colla deliberazione antedetta.

Quando tutto ciò può ancora aver luogo, il campo esclusivamente riservato all'Autorità giudiziaria è senza dubbio tuttora intatto, e nessuno eccesso di potere può davvero ritenersi consumato a carico suo.

Invece dalla legge del 1889 risulta sanzionato *un solo* rimedio straordinario, ed è quello di rivocazione e *null'altro!*[53]

Or, se in materia di rimedi *straordinarii*, il secolare criterio d'interpretazione: *ubi lex noluit, tacuit* non ha perduto il suo valore, bisogna conchiudere che le decisioni della IV Sezione non siano impugnàbili con ricorso per Cassazione.

Altrimenti si dovrà assolutamente ammettere quel nuovo criterio giuridico, che predomina tutta la specie in disamina, quando s'è creduto persino di togliere ogni valore ai precedenti parlamentari — che cioè i rimedî *straordinari*, in *difetto di espresse disposizioni di legge*, che li sanciscano — si possono *supplire* e così *aumentare* per mezzo di sottile interpretazione di una qualunque formula negativa; preferendosi in tal modo — a fronte di disposizioni *tassative*, e senza guardarsene le conseguenze — una interpretazione analogica ed estendere da caso a caso, onde giungersi all'ammissibilità, mentre ciò non è affatto comportato dall'indole di siffatti precetti.

VI. — In correlazione a quanto siamo venuti esponendo, concludiamo.

Ormai una dottrina autorevole conviene che se l'antica distinzione tra diritto ed interesse, posta a fondamento della ripartizione delle competenze secondo le leggi del 1865 e 1877 tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, e che fu uno dei portati di quelle leggi, potè più o meno un tempo bastare, ora innanzi alle nuove esigenze del pubblico interesse ed ai nuovi orizzonti schiusi con le riforme del 1889 e 1890, tale base è insufficiente, e più non suffraga[54].

E sebbene la distinzione stessa sia stata riprodotta come criterio per designare i limiti tra le antiche e le nuove giurisdizioni specialmente rispetto agli atti amministrativi, pure a grado a grado alla medesima s'è andato sostituendo altra formula detta di *rapporti di diritto pubblico*, per la tutela dei quali rapporti si è concessa un'ampia indagine fino a potersi guardare l'intrinseca equità degli atti medesimi, anche quando siano rivestiti delle debite forme legali, e potersi in conseguenza censurare per tale motivo[55].

Beninteso che se alla nuova giurisdizione contenzioso-amministrativa occorre conoscere di diritto, essa non altrimenti lo considera che *obbiet-*

[53] Art. 39 del Testo Unico della legge sul Consiglio di Stato, ove appunto è sancito l'*unico* rimedio straordinario della rivocazione da sperimentarsi innanzi la stessa Sezione IV.

[54] V. l'elaborata monografia dell'*On. prof.* Meucci, *Il principio organico del contenzioso amministrativo in ordine alle leggi recenti*, nella *Giustizia Amministrativa, Ann. 1891, P. IV, pag. 18*, ed il cit. lavoro dell'*On.* Tiepolo inserto nella *Giustizia Amministrativa, P. IV dell'Ann. 1892, N. V.*

[55] Gneist, *Lo Stato secondo il dritto*, tradotto in italiano dal Sen. *On.* Artom ed il cit. lavoro del Tiepolo, *pag. 87 e segg. testo e note.*

Per questi motivi, la Corte pronunziando a Sezioni Unite.

Veduti pure gli articoli 541 e seguenti del Codice di proc. civ.

Dichiara ammissibile il proposto ricorso alla Corte di Cassazione contro la decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato del 31 luglio e 20 agosto 1892 denunciato per eccesso di potere commesso mediante estensione della

---

tivamente tutte le volte che v'è richiamo per ripararne la violazione; considerazione cotesta che in modo precipuo rivela una cognizione per fine d'indole generale, quantunque bene spesso[56] coincide colla ragione individuale che vi porse occasione: all'opposto la giurisdizione giudiziaria conosce sempre del diritto in relazione ad un determinato soggetto che ne è investito, e nel quale si è specificato e concretizzato, e che in esso violato, lo si traduce in atto mediante azione, e lo si riafferma[57].

Ciò posto, a prescindere che sì per la riparazione del diritto e sì per l'esperibilità di un ricorso innanzi alla sede contenzioso-amministrativa vi si riscontra sempre un contenuto d'interesse promiscuo[58], benchè le riparazioni si esplichino in modi e per scopi differenti, pure di quel diritto, e per quei fini per cui ne conosce il potere giudiziario, da parte della nuova giurisdizione non sembra possibile alcuna invasione.

Parallelamente procedono le due giurisdizioni — la giudiziaria e la contenzioso-amministrativa — senza che dal loro funzionamento ne possa derivar conflitto[59].

Il fine ultimo dei giudizii innanzi le due giurisdizioni, e che nettamente le separa — il non annullamento o l'annullamento dell'atto amministrativo — sebbene l'una e l'altra conoscono dello stesso — rende impossibile il loro incontro.

Di vero pel tassativo disposto del succitato art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo, l'autorità giudiziaria conosce degli effetti, che per lo più si risolvono in riparazione di danni, ma l'atto amministrativo deve restare di fronte ad essa, incolume, intangibile.

Invece la giurisdizione contenzioso-amministrativa, indipendentemente dagli effetti dannosi demandati alla cognizione del potere giudiziario, conosce dell'atto in se stesso, e se lo riscontra travagliato da uno dei vizi previsti nell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, od anco per ragioni di merito, a forma dell'art. 38 della legge stessa, annulla l'atto, ed in tal modo compie quella funzione giurisdizionale innanzi alla quale si arresta il potere giudiziario.

Per l'organizzazione e i fini adunque cui furono predisposte le due giurisdizioni, l'una e l'altra possono funzionare in modo autonomo, senza tema che l'una possa esorbitare ed invadere il campo riservato all'altra, e viceversa.

Or poichè la ragione precipua addotta dalla Corte di Cassazione per ritenere l'ammissibilità del ricorso contro le decisioni della Sez. IV si fu il timore della invasione del campo giudiziario da parte della giurisdizione amministrativa, una volta che, come sopra si è dimostrato,

[56] V. la cit. monografia del *prof.* MEUCCI, *pag. 21*, ed autori ivi citati.
[57] Luoghi cit. dell'*On.* TIEPOLO.
[58] Cit. lavoro dell'*On. prof.* MEUCCI, *pag. 17 e segg.*
[59] Cit. lavoro dell'*On.* TIEPOLO, *pag. 45 e segg.*

sua giurisdizione a danno della giurisdizione dei Tribunali ordinari.

Ma rigetta in merito il ricorso antedetto.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 17 gennaio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* PUGLIESE.

Ministero dei lavori pubblici (avv. erar. Riccardi) — Addone (avv. Grippo).

Legge sui lavori pubblici — Ferrovia — Esclusiva ingerenza del Ministero — Prerogative dell'autorità amministrativa — Incompetenza giudiziaria — Rifazione di danno — Azione giudiziaria.

La legge sui lavori pubblici con gli art. 206 e seguenti disciplina in modo assoluto tutto quanto concerne, concessione, costruzione e manutenzione di ferrovie, proclamando come esclusiva in tutta questa materia la ingerenza del Ministero dei Lavori Pubblici.

La disposizione dell'art. 4 della Legge sul Contenzioso amministrativo non può subire una interpretazione tanto larga da consentire al potere giudiziario la invasione delle prerogative spettanti all'autorità amministrativa.

Il danno futuro conseguenza della lesione di un diritto o di un interesse può formare materia di azione giudiziaria per rifazione finchè dura la causa che lo produce.

Il Prefetto della provincia di Basilicata, qual rappresentante del Ministero dei lavori pubblici ha impugnato di ricorso per cassazione la sentenza deducendo la incompetenza dell'Autorità giudiziaria a disporre in materia di strade ferrate, perizie le quali potrebbero apportare modificazioni all'opera pubblica, la cui costruzione e il cui pro-

---

questo pericolo non può verificarsi, pel noto principio *ablata causa removetur effectus*, alla sentenza viene a mancare il cardine fondamentale, e in ogni modo a cessare per le suesposte cose, il motivo dell'ammissibilità del ricorso in parola; mentre l'ipotesi inversa, ossia l'invasione del campo amministrativo da parte dell'autorità giudiziaria, è inevitabile colla risoluzione dalla quale dissentiamo.

È pertanto a sperarsi che, all'intento di vedere funzionare in modo organico ed autonomo i Supremi Istituti predisposti al mantenimento dell'impero della legalità, si possa a grado grado formare tale una dottrina che valga a spianar la via ad una ben diversa soluzione della questione da quella che ha formato oggetto della presente nota.

B. LOMONACO.

gressivo espletamento costituiscono argomenti di esclusiva competenza dell'Autorità amministrativa.

Invoca quindi la violazione degli articoli 438, 1151 e 1155 del Codice civile, 1, 2, 5, 225, 322, 342, 343 e 379 della legge sui lavori pubblici, 1, 2, 3, 4 e 12 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso.

In merito di questo motivo di ricorso la Cassazione osserva essere realmente fondate le doglianze che con esso si muovono contro la decisione impugnata. E di vero: non può negarsi che la Corte giudicatrice, dopo aver assodata ed esplicitamente proclamata la cagione dei danni già avvenuti, e dei quali il cav. Addone chiedeva lo indennizzo, e dopo aver dichiarato tenuta a quest'ultimo l'Amministrazione dei lavori pubblici condannandola al pagamento di una determinata somma, abbia rivolto la sua attenzione a tutto ciò che riguardava la seconda parte dell'obbietto di contendere, sul quale erasi contestata parimenti la lite; ovviamento, cioè, dei danni futuri, mercè opere di arte le quali avrebbero dovuto impedire il rinnovarsi di questi ultimi e dovevano compiersi a spese dell'Amministrazione. Su tale argomento la Corte, non dichiarandosi paga del temperamento proposto all'uopo dalla prima perizia e reputando anche insufficiente, e non scevro d'inconvenienti, quello progettato dalla seconda, si credeva in diritto di ammettere che vi fosse qualche cosa a fare per impedire il movimento ulteriore del terreno, prodotto dalla escavazione della trincea che era stata aperta per effetto delle esigenze tecniche dei lavori ferroviarii in una determinata località.

Guidata da siffatto convincimento si spingeva fino a disporre una terza perizia avente per obbietto d'indicare le nuove opere necessarie alla trincea medesima ponendone fin d'allora le spese a carico della pubblica amministrazione. Nel ragionamento e nel dispositivo della Corte, riflettenti la parte testè annunciata, è rimarchevole l'assenza completa di qualsiasi cenno che riflettег potesse i bisogni del lavoro ferroviario, non che di qualsiasi riserva a prò delle prerogative spettanti al Ministero dei lavori pubblici ed ai suoi rappresentanti in tema di costruzioni ferroviarie.

Ciò rende sempre più evidente il vizio, già di per sè stesso intuitivo, ond'è travagliata la denunciata sentenza, il

difetto, cioè, di competenza. Lo scopo del mezzo istruttorio disposto, fu secondo i giudici di merito, quello di salvaguardare la proprietà privata dal pericolo di ulteriore nocumento, ma in realtà si traduce nella creazione della possibilità di alterare il tracciato della ferrovia o di modificarne l'andamento o d'impedirne lo sviluppo o di ostacolare, in qualsiasi menomo modo, l'esigenze tecniche della linea. Cose tutte coteste, le quali per volere delle leggi speciali vanno governate da regole peculiari, la cui osservanza è devoluta esclusivamente all'Autorità amministrativa, giusta il principio generale sancito dall'art. 1 della legge sui lavori pubblici, la quale con gli articoli 206 e seguenti disciplina in modo assoluto tutto quanto concerne la concessione, i preventivi disegni, i tracciati, le costruzioni, le servitù, lo spesato, ecc. ecc., riferentisi alle ferrovie proclamando, e giustamente, come esclusiva in tutta questa materia, la ingerenza del Ministero dei lavori .pubblici, la quale è pur governata da criterio di maggiore o minore larghezza secondo i casi. Non può bastare per sottrarsi alla ragionevole e giustificata specialità di tale giurisdizione creata dalla legge il ricorrere al fatto che, trattandosi di danno cagionato dalla esecuzione dell'atto amministrativo spetti la cognizione del litigio, avente per iscopo la riparazione del danno medesimo, all'Autorità ordinaria, imperocchè questa verità di diritto proclamato dall'art. 4 della legge sul contenzioso amministratrativo, non può subire una interpretazione tanto larga da consentire al potere giudiziario la invasione delle prerogative spettanti alla potestà amministrativa. Invasione la quale senza dubbio verrebbe ad avverarsi, se l'autorità giudiziaria oltre al compito legittimo di valutare la lesione del diritto privato già avvenuta si credesse in dovere non solo di valutare *a priori* la possibilità di lesioni future, ma in facoltà di prescrivere, allo scopo d'impedirle, temperamenti e misure (assoggettando l'Amministrazione ad eseguirle) la cui esecuzione vincolerebbe l'Amministrazione stessa nel diritto di adottare i provvedimenti che meglio crede del caso, o disturberebbe la esecuzione di provvedimenti spettanti all'Autorità amministrativa, i quali *jure* si trovino già adottati dalla medesima secondo le forme determinate dalle leggi speciali. Il danno futuro, conseguenza della lesione di un diritto o di un interesse, ben può formare materia di azione giudiziaria di rifazione fino a che dura la causa, che la lesione,

il danno produce, avvegnachè « *et quis occasionem praestat damnum fecisse videtur* ».

Ma coteste lesioni, cotesto danno futuro, però, devono per legge naturale e razionale, ritenersi quali lesioni effettive, concrete e sussistenti del diritto altrui e nitidamente designarsi nei loro contorni di entità e di proporzioni, certe o facilmente accertabili. È in questo periodo che la riparazione di coteste lesioni può costituire materia all'azione di risarcimento della quale può, e deve, conoscere esclusivamente il magistrato, alla cui giurisdizione non è certo negato in questi casi (che costituiscono evidentemente una minorazione del patrimonio privato) il disporre tutti quei provvedimenti che possono essere necessari ad indagare la quantità e il valore del danno arrecato dall'esecuzione dell'atto amministrativo che è la cagione non ancora rimossa del danno medesimo. Deve il magistrato conoscere ma non può egli *a priori* prescrivere all'Autorità amministrativa il modo come si possono a tali danni futuri ovviare vincolando l'Amministrazione pubblica a fare determinate opere la cui esecuzione può offendere i diritti e le prerogative di costei ed i suoi criterî.

Per questi motivi, la Cassazione a Sezioni Unite, annulla la sentenza per la incompetenza dell'autorità giudiziaria nella parte costituente il capo secondo del dispositivo con la quale fu ordinato al perito Boratto di proporre le opere credute indispensabili alla trincea della quale è parola, dichiara poi la competenza giudiziaria nel conoscere del compenso di danni anche futuri sino a che non ne sia rimossa la causa.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 7 gennaio 1893, n. 4).

Presidente EULA — *Relatore* L. M. TOMMASI.

Mellino (avv. Massari, Merlino e Jannuzzi) — Prefetto, Conservatorio di musica di Napoli e Ministero dell'Istruzione pubblica.

Giudizio per conflitto di attribuzioni — Decreto prefettizio — Decreto di sospensione del giudizio da parte dell'autorità giudiziaria — Decadenza — Perenzione — Atti amministrativi compiuti « jure imperii » — Incompetenza giudiziaria — Impiegato — Motivi di sospensione.

Nel giudizio per conflitto di attribuzioni il decreto prefettizio che lo eleva ed il decreto dell'autorità giudi-

ziaria che sospende il corso della procedura ordinaria, una volta emessi, debbono aver vita ed esistenza finchè non raggiungono la loro finalità, quindi non sono soggetti a perenzione.

Se il provvedimento di sospensione non si notifichi, o nella notifica non si serbano le forme e i termini di legge, s'incorre nella decadenza dalla richiesta per la risoluzione del conflitto, non nella perenzione.

La divisione dei poteri e la reciproca indipendenza, vietano all'autorità giudiziaria di portare il suo sindacato sugli atti dell'autorità amministrativa compiuti jure imperii.

Al potere giudiziario non è dato vagliare i motivi per cui l'autorità amministrativa ha creduto sospendere un impiegato che da lei dipende (1).

Osserva che l'istituto della perenzione d'istanza non dispiega la sua efficacia nei giudizii in Corte di cassazione, ai quali non è applicabile.

Codesto principio si trae non pure dal silenzio completamente serbato dal legislatore, ma altresì dall'indole e dalla speciale procedura con che cotali giudizii sono disciplinati, la quale non è compatibile col concetto giuridico della perenzione.

I tre elementi invero su cui poggia siffatto istituto, la presunzione cioè dell'abbandono della lite, la pena alla negligenza della parte, ed il principio che le liti debbono avere un limite nel tempo, non possono mai riscontrarsi nei giudizi in Corte di cassazione.

Imperocchè interposto il ricorso che è il primo atto del giudizio di cassazione, o il medesimo viene depositato nei termini di legge e allora si dà luogo a tutti gl'incumbenti di procedura, che dal cancelliere e dal primo presidente

(1) Con altra sentenza *30 gennaio 1893*, in causa *Passante* e *Comune di Catanzaro,* la Corte di Cassazione decise che il reclamo prodotto da una guardia municipale non riferendosi ad un giudizio disciplinare per riconoscere se a ragione o meno fosse stato espulso dal Corpo, ma riguardante il diritto, che esso intende sperimentare onde ottenere la indennità corrispondente agli anni di servizio prestato in base alla legge 14 aprile 1864, implica una questione di diritto civile, devoluta alla giurisdizione ordinaria; e non trattandosi di funzionari dello Stato, neppure può essere invocata la giurisdizione della Corte dei Conti che a quelli si riferisce, nè potrebbe la medesima estendersi a persone non tassativamente designate nelle particolari disposizioni della legge correlativa.

vogliono essere esauriti, o non è depositato nel tempo prefisso e allora sarà caso d'inammissibilità di ricorso, non già di prevenzione.

Questo concetto rifulge ancora più spiccatamente nel giudizio per conflitto di attribuzione, perchè il decreto prefettizio che eleva il conflitto ed il decreto dell'autorità giudiziaria che sospende il corso della ordinaria procedura dischiudono l'adito ad un giudizio di competenza innanzi alla magistratura suprema, colle forme proprie dei procedimenti che avanti a questa si svolgono, costituiscono atti d'impero i quali, una volta emessi, debbono aver vita ed esistenza fino a che non raggiungono la loro finalità.

La legge per uno scopo di alto interesse pubblico, per la corrispettiva guarentigia della separazione dei poteri dello Stato, riveste il prefetto della podestà di elevare il conflitto, ed impone all'autorità giudiziaria, quando il relativo decreto sia emanato *iuris ordine servato*, nei casi dalla stessa legge indicati, a sospendere la decisione della lite innanzi ad essa vertente sino alla risoluzione della disputa sulla competenza.

Ed il prefetto una volta compiuto l'atto del proprio ministero, ha del tutto esaurito il suo còmpito, ed accusarlo di negligenza è un non senso giuridico e logico, su cui non vale soffermarsi.

Può sì avvenire che il provvedimento di sospensione dell'autòrità giudiziaria non si notifichi, ovvero che non si intimi nelle forme e nel termine di legge, e in tali rincontri si è nel caso della decadenza dalla richiesta per la decisione del conflitto, non in quella della perenzione dello straordinario procedimento, come in materia di ricorso si ha l'ipotesi della inammessibilità.

Ora nella specie, essendo stato il decreto di sospensione della giudiziale procedura notificato infra i 15 giorni e nei modi di cui all'art. 2 della legge 31 marzo 1877, non può nemmeno parlarsi di decadenza.

Laonde le dedotte perenzione e decadenza dalla richiesta per risoluzione del conflitto d'attribuzione si ravvisano destituité di qualsiasi fondamento giuridico, il che rende ozioso di discendere agli altri assunti del Melilli che sulle medesime si adagiano.

Osserva che la divisione dei poteri e la reciproca indipendenza che il patrio legislatore ha voluto assicurare a

ciascuno di essi nello svolgimento delle proprie funzioni, divietano, siccome una razionale dottrina ed un'omai stabile giurisprudenza han ritenuto, al potere giudiziario di portare il suo sindacato sull'atto della podestà amministrativa *iure imperî* compiuto nell'ambito di sua giurisdizione e con le forme prescritte dalla legge.

La contraria teoria, in luogo della reciproca indipendenza e libertà dei due poteri, trarrebbe ad una inevitabile confusione nello svolgimento di loro mansioni, e sottoponendo i decreti della pubblica podestà amministrativa alla censura del potere giudiziario, ora ne intralcerebbe, ora ne paralizzerebbe, con pubblico nocumento, l' azione ed il pieno funzionamento.

E per discendere da una tesi vasta e generale alla ipotesi individua che ne occupa, qualora al potere giudiziario fosse dato di vagliare i motivi per cui l'autorità amministrativa ha creduto di sospendere un impiegato che da lei direttamente dipende, esaminando i meriti e i demeriti di lui, verrebbero meno i vincoli di dipendenza tra il medesimo e l'autorità a lui superiore, alla quale per tal modo mancherebbe il mezzo ed il prestigio per adempiere alla missione che una legge statutaria le ha affidata.

Il compito adunque dell'autorità ordinaria è limitato all'esame esteriore dell'atto, alla legalità del medesimo così rispetto alle forme colle quali è stato reso, come in riguardo alla competenza dell'autorità da cui promana. Questo esame soltanto ha carattere giudiziale e forma oggetto appunto della questione di competenza, che allora può dirsi mancare alla giurisdizione ordinaria, quando all'atto amministrativo non possa opporsi il difetto di podestà, quando cioè sia stato emesso dal potere amministrativo nei limiti delle sue attribuzioni e nelle condizioni e colle forme prescritte dalla legge.

Che se il potere amministrativo travalica la sua cerchia, o tiene in non cale le forme di legge, la violazione di queste ed il difetto della podestà inducendo la lesione non di un semplice interesse privato in conflitto col pubblico interesse, ma una vera e propria lesione del diritto di un cittadino, reclama l'intervento del potere giudiziario, che assicuri la integrazione del diritto violato e ricacci l'atto amministrativo, senza revocarlo o modificarlo, nei puri limiti nei quali soltanto poteva e doveva contenersi, o ne

dichiari la inefficacia in riguardo al reclamante, se le forme e le condizioni di legge in che doveva essere emesso non si siano osservate.

È tutta disamina di carattere esteriore, ma nel contenuto dell'atto non lice al potere giudiziario di entrare, senza infrangere il principio statutario della separazione e della dipendenza dei poteri.

Ad escludere cotesto principio indarno si assume che il conoscere dell'azione dei danni, per pretesa lesione derivata dall'atto amministrativo, rientra nella naturale competenza dell'autorità giudiziaria; avvegnachè la pretesa lesione cagionata dall'atto amministrativo si concreta in ogni caso in una azione per rivalsa di danni, e non si potrebbe giudicare del diritto ai danni senza esaminare se siano giusti o ingiusti, fondati o infondati i motivi che hanno determinato il potere amministrativo ad emettere l'atto che si toglierebbe a base dell'azione, senza censurare intrinsecamente l'atto, senza richiedere che il potere amministrativo renda ragione alla potestà giudiziaria di ciò che nei limiti di sua competenza e pel libero esercizio di sue facoltà ha creduto di praticare; il che equivarrebbe a porre il potere amministrativo sotto il sindacato dell'autorità giudiziaria, dalla nostra legislazione onninamente vietato, e contro il precetto di ragione di legge che non concede di fare indirettamente ciò che direttamente non è consentito.

L'esame adunque devoluto alla cognizione dell'autorità giudiziaria è circoscritto a vedere, se il decreto di sospensione del Mellino fu dato alla competente autorità e se questa nello emetterlo serbò le forme di legge.

A questo proposito il Mellino sostiene che il Ministero dell'istruzione pubblica non era competente a pronunziare la sua sospensione dall'ufficio di aiutante di segreteria del Conservatorio di musica di Napoli, essendo per lo Statuto organico di quell'istituto tale facoltà esclusivamente demandata al Consiglio direttivo.

Questa tesi viene però resistita integralmente dallo Statuto organico del 14 gennaio 1872 vigente nel tempo in cui il decreto impugnato fu emesso.

L'art. 43 di tale Statuto prescrive che « la disciplina pei professori e per gli altri impiegati amministrativi appartiene al Consiglio, il quale potrà ammonirli, quando non

adempiono esattamente al loro ufficio; ed in casi gravissimi proporre la loro sospensione o destituzione. »

È dunque intuitivo e tassativo che non era interdetto al ministro di sospendere uno degli impiegati del Collegio di musica di Napoli.

Il Mellino, non sapendo disconoscere la evidenza di tale conclusione, si rifugia all'art. 5 del regolamento approvato con Regio decreto del 27 marzo 1873, con cui si dà facoltà al presidente dell'Istituto di ordinare la sospensione dello stipendio agli impiegati fino a quindici giorni, e per una pena maggiore e per la destituzione si rende arbitro il Consiglio direttivo.

Adunque egli, il Mellino, osserva che la sospensione non può essere comminata a tempo indeterminato, nè d'altra autorità che dal Consiglio.

Ma giova rilevare che con codesta sanzione si nega al presidente la facoltà d'infliggere una sospensione di durata maggiore di quindici giorni, e per le pene più gravi si dichiara arbitro il Consiglio direttivo, senza però togliere al ministro la facoltà di applicarle, risiedendo sempre nel medesimo la suprema autorità direttiva, l'alta vigilanza efficace e non effimera sui funzionari amministrativi dell'Istituto.

Il vagliare poi se nel caso ricorrano le gravi colpe richieste dall'ordinamento per pronunziare la sospensione è un apprezzamento d'ordine interno dell'amministrazione del Consiglio, di cui arbitro assoluto è il ministro.

Sicchè non può dubitarsi che il ministro era competente a decretare la sospensione del Mellino.

Nè miglior fondamento ha l'assunto che il decreto non sia stato reso nelle forme e con la procedura di legge. A sostegno di tale tesi il Mellino invoca l'art. 3 del regolamento su ricordato, il quale dispone che il Consiglio può pronunziare la destituzione in seguito ad una regolare istruzione.

Ma in primo luogo cotale articolo contempla l'ipotesi della destituzione non quello della sospensione, in secondo luogo non indica in che consista questa regolare istruzione, e quindi è lasciato all'arbitrio del Consiglio di seguire il mezzo che più gli sembra opportuno per accertarsi della esistenza delle gravi colpe, nelle quali l'impiegato è incorso, ed in fine tale istruzione, ciò che più monta, se deve precedere la destituzione pronunziata dal Consiglio, non è sta-

bilito che debba essere osservata dal ministro, che ha facoltà di sospendere o destituire per l'art. 43 dell'ordinamento 14 gennaio 1872, come innanzi si è detto non abrogato, il quale non prescrive forme o procedure per l'emanazione del decreto ministeriale di sospensione.

Per questi motivi, la Corte a Sezioni unite senza arrestarsi alla eccezione di prevenzione e di decadenza dalla richiesta per la decisione del conflitto di attribuzioni, dichiara la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc. e per l'effetto resta, per virtù di legge, annullata la sentenza del Tribunale civile di Napoli.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 28 gennaio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* BRUNENGHI.

Comune di Sori (avv. Noli e Bignone) —
Comune di Canepa (avv. Maurizio, Cogliolo e Capoduro).

Ricorsi in Cassazione rinviati di ufficio dalla G. P. A. — Deposito di multa — Giurisdizione del Governo — Concorso dei Comuni nelle spese stradali comunali — Azione fondata in un rapporto di diritto civile — Competenza giudiziaria — Costruzione di strade — Eccezione di giudicato reso in sede giudiziaria, in sede contenzioso-amministrativa — Elementi che lo costitui cono — Come in difetto del concorso di questi non regga «l'exceptio rei judicatae».

Nel caso che la causa sia rimessa di ufficio dalla G.P.A. alla Corte di Cassazione per la risoluzione della questione di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, non occorre il deposito per multa richiesto pei ricorsi per annullamento.

Bene il Governo del Re può spiegare anche ad opera finita quella giurisdizione che gli deriva tanto dalla legge del 1868 sulle strade obbligatorie, quanto dall'altra sui lavori pubblici per istabilire la obbligatorietà di un Comune al concorso nella spesa di una strada obbligatoria; nè pel fatto di non essersi esplicata prima della costruzione dell'opera può dirsi sia venuta meno.

Giusta il combinato disposto degli articoli 1 n. 6, legge 1° maggio 1890 e 21 n. 8, legge sul Consiglio di Stato, appartiene all'autorità amministrativa il conoscere delle controversie relative a costruzione e manutenzione di opere stradali comunali.

Quando fondamento della intentata azione è un rapporto di diritto civile bene è competente il potere giudiziario.

Quando invece non de eadem re agitur, *ma si tratta di stabilire quale interesse, abbia un Comune, e quindi quale la sua quota nel concorso della relativa spesa, la competenza è tutta amministrativa.*

Nè l'essersi la prima volta dichiarata la competenza del potere giudiziario forma ostacolo di cosa giudicata, che impedisca nella causa successiva dichiarare invece che il potere amministrativo è competente a giudicare (1).

Osserva il Supremo Collegio che non ha alcun pregio l'eccezione elevata dalla difesa del Canepa di mancare il deposito del comune di Sori perocchè se la causa fu rimessa di ufficio dalla G. P. A. per la risoluzione della

---

(1) A chiarimento dei principii affermati in questa sentenza giova premettere il seguente breve cenno dei fatti.

Nel 1884 il comune di Sori chiamava in giudizio il comune di Canepa perchè fosse condannato al pagamento di una somma che dovea rappresentare il contributo per una strada fatta da Sori e attraversante in parte il territorio di Canepa. Il convenuto negò di dovere qualsiasi contributo, e sostenne che ad ogni modo non l'autorità giudiziaria, ma l'amministrativa fosse competente a risolvere fra' due Comuni la questione del contributo ad una strada che asserivasi obbligatoria per l'una e per l'altra.

Il Tribunale di Genova con sentenza 20 giugno 1884 dichiaravasi competente ed assolveva il comune di Canepa E sebbene sulla questione di competenza non vi fosse stato appello da nessuna delle parti, la Corte di appello di Genova, di ufficio si dichiarò incompetente. Ma la Corte di Cassazione a Sezioni unite addì 26 aprile 1886 cassò questa sentenza sulla considerazione che alla detta eccezione ostava il giudicato per essersi ambo le parti acquietate a quel punto della sentenza del Tribunale, che dichiarava la propria competenza.

Tornata la causa alla Corte di appello di Genova, questa confermava la pronunzia del Tribunale, e la Cassazione di Torino con sentenza 27 novembre 1887 respingeva il ricorso che era stato prodotto per impugnarla.

Il comune di Sori, soccombente in via giudiziaria, si rivolse alla autorità amministrativa per chiedere sotto altra forma ciò che innanzi ai magistrati ordinari non avea potuto ottenere. E domandò fosse iscritto nel passivo del bilancio del comune di Canepa, la stessa somma di prima e allo stesso titolo di contributo stradale; ma la G. P. A. di Genova con deliberazione 28 maggio 1889 respinse la domanda.

Allora il comune di Sori ricorse al Re, e un decreto reale 15 marzo 1891 annullò la deliberazione, rimandando le parti dinanzi alla Giunta, acciocchè provvedesse, *ove occorra,* in conformità dell'art. 170 della legge comunale.

questione di competenza fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa non era il caso di doversi fare alcun deposito, perocchè un vero ricorrente non era il comune di Sori, quando svolgeva nel suo ricorso le ragioni per cui riteneva la competenza amministrativa.

E passando al merito, la Corte Suprema osserva do-

Contro questo decreto reale il Comune di Sori ricorse alla IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale con decisione 18 luglio 1891 respinse il ricorso.

Il comune di Sori rifece allora la sua domanda alla Giunta P. A. di Genova, che allo stato degli atti la respinse con deliberazione 28 dicembre 1891.

Allora il comune di Sori chiamò il comune di Canepa dinanzi la G. P. A. di Genova non più in sede tutoria, ma in sede contenziosa, perchè dichiarasse dovere il comune di Canepa contribuire nella spesa della costruzione della strada in esame per la somma di L. 82,264.35.

La G. P. A. esaminando le obbiezioni opposte dal comune di Canepa ritenne che questi avesse elevata la eccezione della incompetenza sua per ragion di materia, e sospendendo ogni pronuncia definitiva rinviò con decisione del 28 maggio 1891 gli atti a questa Corte perchè ne decida.

Il comune di Sori ricorse anch'esso in Cassazione per annullamento della decisione della G. P. A. chiedendo fosse dichiarata competente a giudicare in merito nella presente controversia.

La quistione più grave che fu discussa in sede di Cassazione fu quella relativa alla eccezione del giudicato.

Non è la prima volta che viene trattata questa quistione altissima di diritto pubblico. E il Collegio Supremo l'ha esaminata con quell'altezza di veduta e profondità di dottrina che le è propria. Coloro, i quali credono che l'autorità contenziosa amministrativa non sia vincolata dalle sentenze dell'autorità giudiziaria, errano, come errano del pari coloro che sostengono le sentenze dei magistrati dover sempre fare stato innanzi alla G. P. A. od alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Certo se l'autorità della cosa giudicata *pro veritate est*, non è men vero che devesi anche rendere omaggio alla indipendenza e libertà dei giudizi assicurata alle novelle magistrature dell'ordine amministrativo. La questione non può risolversi *a priori*, ma a seconda dei casi. L'autorità della cosa giudicata è costituita, quando la cosa giudicata è la stessa, quando la domanda è fondata sulla medesima causa, e quando la domanda sia tra le medesime parti. Art. 1351 Cod. civ. *Eadem res, eadem conditio personarum, eadem causa petendi*, come insegnavano i giureconsulti Romani, i quali soggiungevano: *Quae nisi concurrunt alia res est.*

Ora un magistrato del potere giudiziario, quando gli si presenta una decisione dell'ordine amministrativo, o viceversa, deve fare nè più nè meno lo stesso esame, che fa un Tribunale qualunque quando gli si oppone una regiudicata nascente da sentenza di altro Tribunale. Esso esamina volta per volta se si verifica il concorso degli elementi costitutivi della regiudicata, come sopra si è visto, e nell'affermativa accoglie la eccezione, nella negativa la respinge. Ecco perchè nella surriferita sentenza, il Collegio supremo, osservato che nella prima volta l'azione era *de in rem verso et negotiorum gestorum*, e nella seconda l'azione nasceva *ex lege*, poichè come ebbe a dire *non de eadem re agitur*, dichiarò non ostare la eccezione del giudicato.

versi ritenere anzitutto lo stato di fatto e le condizioni nelle quali venne da Sori proposta la domanda davanti la G. P. A., e per cui fu elevata la questione di competenza fra le due autorità.

È certo in fatto, e risulta dai documenti di causa, che la strada comunale, che da Sori mette a Canepa, detta del Torrente, fu dichiarata obbligatoria per Sori, e gliene fu imposto d'ufficio la costruzione e la stessa fu eseguita sui progetti debitamente approvati; il tutto ai sensi della legge 30 agosto 1868 articoli 12, 14 e seguenti. Che avendo Sori sopportata tutta la spesa e credendo dover concorrere in essa il comune di Canepa pei tratti di strada, che attraversano il suo territorio, tentò invano le vie amichevoli ed anche giudiziarie, ed essendo da ultimo ricorso al Governo del Re contro provvedimenti dati a suo danno dalla autorità amministrativa in ordine a tale ricorso, ottenne il R. decreto del 15 marzo 1891 col quale previo parere del Consiglio di Stato, venne ritenuto che era *obbligatorio pel comune di Canepa il concorso alla strada suddetta pei tratti compresi nel suo territorio per l'indiscutibile vantaggio che la stessa gli arreca,* e venne ordinato alla G. P. A. di dare sul ricorso di Sori i *provvedimenti occorrenti* a senso dell'art. 170 della legge comunale, pel rimborso dovuto a Sori della spesa pei tratti di detta strada compresi nel territorto di Canepa. Con tale decreto intese il Governo del Re spiegare quell'autorità che la legge, tanto del 1868 sulle strade obbligatorie, quanto quella sui lavori pubblici, gli demanda per determinare il concorso dei Comuni interessati alla formazione e sistemazione delle strade percorrenti nei loro territori, giusta gli articoli 43 e seguenti della prima di dette leggi, ed art. 21 della seconda. E ciò risulta manifesto da quanto in detto R. decreto si legge: « Il comune di Canepa non può legal- « mente rifiutarsi di contribuire alle spese di costruzione di « detta strada in ragione della detta percorrenza; nè il « fatto che l'opera sia stata eseguita di ufficio, assegnan- « done per erronee precedenti indicazioni tutta la spesa a « Sori, può bastare ad esonerare quello di Canepa da « concorso cui è tenuto per legge. »

E ad illustrazione di questo decreto, e per dimostrare di quanto si afferma, sta pure il parere del Consiglio di Stato e il parere del Consiglio Superiore dei lavori pub-

blici che servì di base al decreto stesso, nel quale parere si adduce, *che se in genere non si ammette consorzio ad opera compiuta, però per le strade comunali obbligatorie costruite d'ufficio, in certi casi speciali la domanda può essere accolta, come se ne hanno esempi; dovendosi il principio generale della non ammissione, subordinare allo esame del concorso di circostanze speciali, le quali si riteneva concorressero nel caso presente.*

Resta dunque fuori di dubbio aver voluto il Governo del Re spiegare, anche ad opera finita, quella giurisdizione che rilevava dalle leggi surricordate, per stabilire l'obbligatorietà di Canepa al concorso nella spesa della strada obbligatoria di che si tratta, e che pel solo fatto di non essersi spiegato prima della costruzione dell'opera, non si poteva dire gli fosse venuta meno, perchè ciò da nessuna disposizione di legge è preveduto; e perchè non gli poteva essere interdetto di riparare ad un errore che nelle precedenti pratiche amministrative, per la costruzione di quella strada, ha potuto verificarsi, quando nessun diritto quesito contrario al concorso in quella spesa, poteva da Canepa accamparsi; — ed era di tutta giustizia ed equità che l'errore fosse riparato.

Posta così la piena legalità del R. decreto, da questo ricavava il comune di Sori un titolo giuridico per ricorrere alla G. P. A., perchè provvedesse a rendere effettiva quella obbligatorietà del concorso nella strada in questione, che a carico di Canepa era stata dichiarata.

E poichè questi provvedimenti dovevano per necessità consistere nello stabilire la quota del concorso, che doveva determinarsi da criteri tutti amministrativi avuto riguardo dell'importanza dell'interesse dei Comuni concorrenti, e provvedersi anche al modo con cui il concorso per via di rimborso dovesse effettuarsi, ben'era stata invocata la giurisdizione contenziosa della G. P. A. perchè ad essa è demandato dall'art. 1, n. 6 della legge 1° maggio 1890 il pronunciare sui ricorsi in materia di *Consorzi fra i Comuni per opere stradali che non escono dai confini della Provincia;* lochè si riconferma dall'art. 21, n. 8 successivo in cui è detto spettare alla IV Sezione del Consiglio di Stato di giudicare *sui ricorsi contro i provvedimenti della G. P. A. in materia di apertura, ricostruzione e manutenzione delle strade comunali.* Sicchè a fronte di

queste testuali disposizioni di legge non può dubitarsi della competenza amministrativa nel caso presente.

Ma per declinare la competenza della Giunta si oppone dalla difesa di Canepa che la competenza giudiziaria è già stata affermata dai precedenti giudicati, compreso quello di questa Corte Suprema del 27 aprile 1886, e che la cosa giudicata nascente da quelle sentenze osta a che si riproponga da Sori in via amministrativa la domanda di concorso alla spesa di quella strada, domanda che fu respinta dall'autorità giudiziaria.

In ordine al primo aspetto sotto cui si oppone la regiudicata per la competenza, basta rilevare che coi giudicati precedenti fu dichiarata la competenza giudiziaria in quanto il comune di Sori agendo coll'azione *de in rem verso e negotiorum gestorum*, intendeva far dichiarare Canepa tenuta al rimborso della spesa da lui incontrata per costruzione di quella strada, e poichè il fondamento della azione intentata era un rapporto tutto di diritto civile, perciò giustamente fu ritenuta la competenza della autorità giudiziaria a pronunciare sul diritto creditorio accampato da Sori. Ora invece non *de eadem re agitur*, ma si tratta di stabilire quale misura d'interesse avesse Canepa nella costruzione di quella strada, in cui per Decreto dell'autorità competente è obbligata a concorrere, e quale la quota proporzionale di spesa a tale interesse per cui debba contribuire, e in quale modo dovrà farsi luogo al rimborso a favore di Sori; e tutto ciò esula dalla competenza giudiziaria, e rientra nel campo dell'autorità amministrativa che sola può spiegarsi sopra la sua giurisdizione.

In ordine poi all'altro aspetto sotto cui si oppone il giudicato è necessario ritenere che la sentenza del Tribunale e quella confermativa della Corte di appello, che assolsero Canepa dalla domanda pel rimborso della spesa incontrata da Sori per la costruzione di quella strada, partirono da questi concetti fondamentali, che cioè la strada era stata posta dal prefetto a solo carico di Sori; che non appariva quale interesse del comune di Canepa si fosse gestito da Sori, nè quale utile ne avesse ricavato; che non si poteva entrare dall'autorità giudiziaria in queste indagini, che si appartenevano all'autorità amministrativa, a cui spetta l'esaminare l'interesse collettivo, e il decretare l'obbligo del concorso di più Comuni nelle spese di una strada

e perciò in quello stato di cose, se assolveva il comune di Canepa, si può dire che l'assolutoria era pronunciata allo stato degli atti, e non già per disobbligare completamente Canepa dal concorrere in quella spesa.

Ora poi che, non più coll'azione nascente dal quasi contratto, ma con una azione *ex lege* ed in base al Decreto reale, che ha constatato l'interesse di Canepa alla costruzione di quella strada, e lo dichiarò obbligato a concorrere, in applicazione delle leggi sulle strade obbligatorie, e sulle opere pubbliche, Sori si presenta in veste di creditore munito di un titolo legale cui appoggia la sua azione, e poichè è una diversa *causa petendi* che da lui si invoca, non può opporsi il precedente giudicato, per dire cessata ogni competenza dell'autorità amministrativa al riguardo.

Le disposizioni dell'autorità amministrativa erano fatte salve da quei giudicati, ed una volta legalmente emanate esse sono legittimamente invocate da Sori, e poste a base di sua domanda, perchè ciò che verrà statuito dalla G. P. A. in proposito, non potrà vulnerare quanto in sede di giudizio ordinario erasi dall'autorità giudiziaria statuito, sul fondamento di uno stato di cose e di un fatto giuridico ben diverso, che era stato allora posto a base della domanda.

Cadono pertanto gli obbietti che allo svolgimento della giurisdizione della G. P. A., in ordine alla domanda dinanzi a lei proposta dal comune di Sori, si vennero da Canepa elevando, e devesi per consegnenza la competenza amministrativa affermare da questo Supremo Collegio.

Per questi motivi, dichiara che competentemente fu dall'autorità amministrativa pronunciata l'obbligatorietà del comune di Canepa a contribuire alla spesa della strada in questione per quanto percorre il suo territorio.

Che non osta il giudicato che rigettò le prime domande di Sori, nè il fatto del compimento delle opere, prima che l'obbligatorietà di Canepa fosse dichiarata.

Essere perciò la G. P. A. competente a provvedere sulla domanda dinanzi a lei proposta dal comune di Sori, sia per la liquidazione del contributo, sia pel modo di pagamento.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 27 marzo 1893).

Presidente ff. PUCCIONI — *Relatore* RIDOLFI.

Provincia di Genova (avv. Bixio e Loleo) — Simonetti (avv. Berna).

Licenziamento di salariato provinciale — Esame dei motivi — Incompetenza del potere giudiziario.

Non è nella competenza dell'autorità giudiziaria la indagine della giustizia e gravità dei motivi pei quali un salariato della Provincia sia stato licenziato (1).

Nè la condiscendenza dell'autorità amministrativa, nell'offrire in giudizio subordinatamente la dimostrazione della giustizia del suo operato può nella specie indurre una ingerenza del potere giudiziario.

Attesochè i provvedimenti emanati dall'autorità amministrativa nell'esercizio del potere disciplinare rispetto agli organi incaricati dell'attuazione dei pubblici servizi fanno parte di quelle attribuzioni, che, senza sconvolgere l'ordine e la divisione dei pubblici poteri, non possono soggiacere che al sindacato di quelle autorità superiori alle quali spetta di valutarne in ordine gerarchico la necessità e la convenienza in armonia agli scopi supremi ai quali i servizi medesimi sono coordinati.

Non può quindi entrare nella competenza dell'autorità giudiziaria l'indagine dell'esistenza e della giustizia e gravità dei motivi, per i quali un salariato della Provincia sia stato con provvedimento regolarmente emanato dalla competente autorità, esonerato dal servizio; nè certamente la condiscendenza dell'autorità stessa nell'offrire in giudizio, subordinatamente alla principale difesa, una esuberante

(1) A chiarimento di questa sentenza giova esporre brevemente il fatto.

Simonetti, cantoniere stradale provinciale licenziato dal servizio con deliberazione della Deputazione provinciale, citava la Provincia innanzi al pretore chiedendo il pagamento di un trimestre di stipendio, e delle ritenute pel fondo pensioni. La Provincia dichiarando che i cantonieri stradali non hanno diritto a pensione, produceva alcuni documenti in giustificazione del licenziamento, chiedendo subordinatamente completarla con testimoni. Questa prova fu ammessa dal pretore. E contro la sentenza del Tribunale che rigettava lo appello fu prodotto ricorso per violazione degli art. 210 n. 4 e 5 legge com. e prov. e art. 18 del regolamento pel servizio dei cantonieri delle strade provinciali, art. 1123 Codice civ. e art. 2 e 4 legge sul contenzioso amministrativo.

dimostrazione della regolarità e giustizia del suo operato, può indurre la ammissibilità di un'ingerenza del potere giudiziario oltre i limiti della sua giurisdizione.

Indipendentemente pertanto dalla indagine sull'esistenza della consuetudine dal Simonetti invocata, il Supremo Collegio deve dichiarare l'incompetenza assoluta dell'autorità giudiziaria a conoscere della di lui domanda per difetto di giurisdizione a stabilire che egli sia stato licenziato senza giusti motivi, ciò che costituisce il presupposto necessario del riconoscimento del diritto che dalla asserita consuetudine egli pretende concesso.

Nè ritiene la Corte Suprema che nella specie debbasi rinviare la causa alla cognizione dei giudici del merito rispetto alla domanda del Simonetti che gli sieno restituite le somme ritenutegli sul suo salario per il fondo pensioni, perchè dagli atti tale domanda apparisce da lui abbandonata dopo la risposta della Provincia che i cantonieri stradali non hanno, secondo i regolamenti speciali, alcun diritto a pensione, e nessuna ritenuta può quindi a tale scopo essergli stata fatta sul salario; ma in ogni caso l'odierna pronuncia non può precludergli l'esercizio con separata domanda di qualunque diritto, che sia indipendente dall'esame dei motivi del suo licenziamento.

Per questi motivi, cassa senza rinvio per incompetenza dell'autorità giudiziaria.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 18 marzo 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* TROISE.

Comune di Canosa (avv. Summonte e Bianco) — Bianchi (avv. Garavotti).

Lesione di diritto privato — Competenza dell'autorità giudiziaria — Legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa — Posizione degl'impiegati — Ricorsi contro deliberazioni amministrative — Incompetenza giudiziaria.

L'autorità giudiziaria è la sola chiamata a giudicare se un atto dell'autorità amministrativa abbia leso il diritto privato.

A questa competenza ordinaria non ha recato offesa la legge 1° maggio 1890 sulla Giustizia amministrativa.

Al potere giudiziario quindi sfuggono i ricorsi contro le deliberazioni, che abbiano provveduto sulla posizione

degl' impiegati per motivi di pubblico servizio o di disciplina.

Attesochè il ricorso alla G. P. A. accusa la deliberazione del 4 maggio 1892 di aver leso il diritto del Bianchi Filippo, revocando la deliberazione precedente del 7 settembre 1891, che quel diritto ad esso Bianchi aveva assicurato.

E questa tesi eminentemente giuridica svolge il ricorso con copia di argomenti, intesi specialmente a dimostrare che il *vinculum juris*, dipendente da rapporti contrattuali si era stabilito in guisa che, senza offesa del diritto, non si poteva disconoscerlo, e che poichè lo si era violato dal Comune con la deliberazione da cui si ricorreva, di questa si domandava l'annullamento.

Ora proposto in questi termini il ricorso, egli è manifesto che la competenza di conoscerne era dell'Autorità giudiziaria, la sola chiamata a giudicare se l'atto dell'autorità amministrativa abbia leso il diritto privato.

A questa competenza ordinaria restaurata dalla riforma organica del 1865 non ha recato offesa, anzi ha reso omaggio la legge del 1° maggio 1890, la quale, ordinando la giustizia amministrativa, ha serbato nella loro integrità le garantie giudiziarie; sicchè nel suo articolo primo, numero 12 ha deferito alla G. P. A. la decisione dei ricorsi contro le deliberazioni, con le quali gl'impiegati sieno stati, in qualsiasi forma, licenziati dalle amministrazioni da cui dipendono; ma ha soggiunto: *a condizione che essi ricorsi non sieno di competenza dell'Autorità giudiziaria.*

Alla quale, per costante giurisprudenza, e per la naturale preminenza del diritto pubblico sul privato, sfuggono di conseguenza i ricorsi contro deliberazioni che abbiano provveduto sulla posizione degli impiegati per motivi di pubblico servizio o di disciplina, comechè si dicano dall'interessato lesive del suo diritto, imperocchè non potendo conoscere della lesione del diritto privato, senza portare giudizio sulle necessità imperiose del servizio pubblico e delle esigenze dell'ordine e della disciplina in contrasto con quel diritto, sfugge alla competenza ordinaria il giudizio intorno a quella lesione, appunto perchè a lei non è dato giudicare di materie proprie della pubblica amministrazione ed attinenti al pubblico diritto.

A questi casi sottratti all'autorità giudiziaria, e prima abbandonati alla discrezione dell'amministrazione attiva, ora ha provveduto la legge ricordata con la organizzazione della giustizia amministrativa, ricca di forme e di garantie.

Però la specie in esame, nella quale il licenziamento del Bianchi non è stato deliberato per motivi disciplinari, o per altro interesse di ordine superiore, sibbene per vedute di economia (dove si ritenga che il Consiglio abbia adottato le considerazioni del proponente); vedute di economia d'indole patrimoniale, e che non escono dai confini del diritto privato, questa specie, nella quale si reclama contro la lesione del diritto, non può non essere definita dall'autorità giudiziaria.

Per questi motivi, la Corte, a Sezioni unite, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 1° febbraio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* PUCCIONI.

Campus-Sanna (avv. Pala e Garavetti) — Comune di Alà dei Sardi (avv. Ferrari)

Revisione di conti — Amministrazioni pubbliche — Competenza amministrativa — Incompetenza giudiziaria.

La revisione dei conti spetta all'autorità amministrativa, a cui la legge deferisce esclusivamente l'approvazione delle contabilità delle amministrazioni pubbliche.

Attesochè sostiene il ricorrente che l'emissione dei mandati a favore di Campus-Sanna fu confessione di debito certo, liquido ed esigibile che portò nel comune di Alà l'obbligo civile di soddisfarlo, in quanto che Campus-Sanna non li ricevè come tesoriere comunale, ma quale esattore delle imposte dovute dal comune in qualità di contribuente; perciò egli aveva la veste di un terzo creditore che non essendo pagato dal debitore ha diritto di adire la via giudiziaria; nel solo caso, in cui quei mandati fossero stati dal tesoriere comunale sodisfatti, avrebbero potuto formar parte di gestione soggetta alla revisione dell'autorità amministrativa; ma il comune non ha opposto nè provato (come poteva pro-

ducendo il conto della gestione esattoriale regolarmente approvato) che i mandati furono estinti; onde è strano negare l'azione giudiziaria a chi, estraneo ai rapporti derivati da detta gestione tra il comune e Campus-Sanna, nemmeno potrebbe provocare la giurisdizione dell'autorità amministrativa.

L'assunto del ricorrente non ha fondamento.

Duplice rapporto di gestione contabile esisteva tra Campus-Sanna ed il comune di Alà per la doppia qualità che Campus rivestiva di tesoriere del comune e di esattore del Consorzio di cui faceva parte lo stesso comune. Appunto per questo Campus aveva obbligo di tenere, rispetto al comune di Alà, due contabilità separate e distinte, l'una come tesoriere comunale (*articoli 120 a 125 della Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 — art. 64 del regolamento 10 giugno 1889, n. 6107*), e l'altra come esattore consorziale (*art. 3 della Legge 20 aprile 1871, n. 192*). L'esattore consorziale tiene la gestione distinta per ciascun comune.

Conseguentemente Campus era tenuto, sempre nei suoi rapporti col comune di Alà, a render conto delle sue gestioni al Consiglio comunale, salvo appello al Consiglio di prefettura e ricorso alla Corte dei conti (Legge comunale e provinciale del 1865 *art. 125* — Legge nuova comunale e provinciale 10 febbraio 1889 *art. 257* — relativo regolamento 10 giugno 1889 *art. 67, 68, 69* — regolamento 25 agosto 1876 per la riscossione delle imposte dirette *articolo 78*).

Ed era naturalmente in questi conti che doveva figurare l'esito dei controversi mandati, dappoichè se pagati dall'esattore consorziale dalla Cassa comunale se ne sarebbe egli discaricato colle quietanze rilasciate al comune a forma dell'*art. 28* della Legge 20 aprile 1871; ed ove non fossero stati soddisfatti, l'esattore si sarebbe accreditato delle somme versate del proprio (art. 5 di detta Legge) per estinguere il debito del comune. Ora sappiamo che un conto fu reso per la gestione esattoriale del quinquennio 1873-1877, e che il comune risultò debitore verso Campus-Sanna di lire 903.79; ma non sappiamo se i mandati del 1877 vi furono compresi, nè consta di altri conti nei quali si fosse potuto comprendere i mandati del 1878. In tale stato di cose è evidente la necessità di rivedere la gestione tenuta dall'esat-

tore e dal tesoriere in detto periodo di tempo all'effetto di accertare od escludere il debito che apparentemente risulta dai mandati a carico del comune.

Ma questa revisione spetta all'autorità amministrativa a cui la legge deferisce esclusivamente l'approvazione delle contabilità delle amministrazioni pubbliche.

Nè è vero che a Campus Sanna — anzi — sia interdetto di provocare un nuovo esame della gestione di Campus-Salis quale esattore consorziale e tesoriere comunale, perocchè come cessionario del preteso credito delle lire 17,888. 85 egli ha diritto di valersi di tutti quei mezzi legali di cui avrebbe potuto usare il cedente per accertarne la esistenza ed ottenerne, quando sia constatato, il pagamento.

Per questi motivi rigetta il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(**Sentenza** 28 **giugno** 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* CARDONA.

Lonardo (avv. Grossi) — Comune di Teano, Parroco di Pugliano ed altri.

Competenza giudiziaria — Competenza amministrativa — Questioni relative a diritto di proprietà — Servitù — Fontana — Revoca o conferma di atti amministrativi.

Le questioni relative al diritto di proprietà di una fontana e dell'acqua in essa contenuta, alla possibile esistenza di una servitù o di altro diritto quesito a favore del Comune, costituendo materia di diritto civile, son devolute alla giurisdizione ordinaria, ancorchè vi sia stato un provvedimento amministrativo.

Spetta all'autorità amministrativa il giudizio sulle ragioni d'interesse pubblico indicate nel detto provvedimento e sulla opportunità di revocarne o confermarne la esecuzione.

Attesochè l'ordinanza del 29 maggio 1892 apparisca informata sopra un doppio ordine di considerazioni: col primo il sindaco non intese di proteggere un diritto patrimoniale del Comune, ma di tutelare una servitù pubblica cui l'acqua in controversia si riteneva essere sottoposta, e col secondo si accenna ad un atto d'impero emanato allo scopo di provvedere nell'interesse dell'ordine e della sanità pubblica.

Attesochè i fratelli Lonardo, qualificando il provvedimento del sindaco abusivo ed arbitrario, ne abbiano chiesto la revoca alla superiore autorità amministrativa, e col loro reclamo abbiano necessariamente investiti tutti i motivi enunciati dal sindaco a fondamento della sua ordinanza, e da un lato abbiano sostenuto la non esistenza di diritti quesiti da parte del Comune, e dall'altro lato impugnata la necessità di un provvedimento contingibile ed urgente di pubblica igiene e di pubblica sicurezza.

Attesochè, delineata in tal modo la materia del contendere sollevata col ricorso Lonardo, sia agevole di determinare i criteri della competenza e di risolvere la questione che, proposta davanti la Giunta provinciale amministrativa, ora si sottopone alla decisione di questo Supremo Collegio.

Per fermo le quistioni relative al diritto di proprietà della fontana e dell'acqua in essa contenuta, alla possibile esistenza di una servitù o di altro diritto quesito a favore del Comune, costituendo evidente materia di diritto civile, saranno devolute alla giurisdizione ordinaria, comunque vi possa essere interessata la pubblica Amministrazione ed ancorchè vi sia stato un provvedimento dell'autorità amministrativa.

D'altra parte spetterà a quest'ultima il giudizio sulle ragioni d'interesse pubblico indicate nella ordinanza e sulla opportunità di revocarla o di confermarne la esecuzione.

Attesochè con questo doppio sistema di cognizione si distingua giustamente la duplice e diversa materia del contendere, e si mantenga piena osservanza della legge sul Contenzioso amministrativo e dell'altra legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa.

Per questi motivi, dichiara la competenza dell'autorità giudiziaria, a conoscere in petitorio delle questioni di proprietà, di servitù e d'indennità coinvolte nella controversia e sollevate col reclamo dei fratelli Lonardo.

Dichiara le incompetenza dell'autorità giudiziaria sia a conoscere delle ragioni d'interesse pubblico che potessero giustificare l'ordinanza del sindaco di Teano, sia a promuovere in possessorio la restituzione della cosa al pristino stato con la revoca della anzidetta ordinanza.

Nulla per le spese.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 20 luglio 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* RIDOLFI.

Fragasso (avv. Trivellato) — Società Italiana per le Strade Ferrate del Mediterraneo (avv. Parenzo) e Ministero dei lavori pubblici (avv. sost. erar. Cuniali).

Stato — Società ferroviarie — Convenzioni — Impiegati — Rapporti giuridici — Vincolo giuridico — Diritto esperibile — Domanda dell'impiegato contro lo Stato — Incompetenza giudiziaria — Domanda contro la Società — Competenza giudiziaria.

Se nei rapporti tra gl'impiegati e la Società delle Ferrovie, possono concorrere gli elementi giuridici dell'azione, che ha il suo fondamento nella disposizione dell'art. 1128 del Cod. civ. nei loro rapporti verso lo Stato nessun diritto esperibile, salvo il caso di revoca della stipulazione, potrà mai ad esso competere.

Quanto alla Società ogni vincolo giuridico a favore degl'impiegati straordinarî dipendente dalle convenzioni, è condizionato a che abbiano prestato o prestino servizio in modo lodevole.

Quindi il potere giudiziario è incompetente in quanto la domanda dell'impiegato è rivolta contro lo Stato, ed è competente sulla stessa domanda nei rapporti tra l'impiegato e la Società.

Attesochè per risolvere le gravi e delicate questioni che si connettono in questo giudizio alla questione della competenza dell'autorità giudiziaria, a conoscere delle domande che il sig. Fragasso ha proposto, sia contro l'amministrazione dello Stato, sia contro la Società delle strade ferrate del Mediterraneo, per risarcimento di danni materiali e morali derivatigli dal suo licenziamento di fatto, che afferma arbitrario e lesivo, importa principalmente determinare, se, e quali diritti, ed obbligazioni preesistessero alle convenzoni approvate colla legge 27 aprile 1885 n. 3048, rispetto al personale straordinario addetto alle costruzioni ed agli studi per le strade ferrate affidate alla Società, e, se, e quali diritti ed obbligazioni siano state assunte dallo Stato, o dalla Società per effetto delle convenzioni mede-

sime, e degli annessi allegati che ne fanno parte integrante.

Quanto allo Stato, nessuna obbligazione esisteva certamente, essendosi sempre, ed in atti ufficiali, dichiarato espressamente, che verun impegno prendeva l'amministrazione, nè per la durata del servizio, nè per il luogo ove gli impiegati straordinari potevano essere destinati.

Ogni cosa era dunque affidata al criterio dell'amministrazione, ed alla sua *morale* responsabilità, e perciò quando fu deliberata la cessione, o concessione delle strade ferrate alla industria privata, un interesse vivo, ed unanime del Paese, del Governo, delle Commissioni parlamentari e del Parlamento volle che quel numeroso personale non venisse abbandonato all'interesse della speculazione, e produsse accordi sapientemente intesi a rendergli sicuro, nei limiti della possibilità, la condizione avvenire.

Tali accordi, quanto al personale addetto alle costruzioni, ed agli studi per le strade cedute alla Società Mediterranea furono formulati negli articoli 82 e 103 del Capitolato annesso al contratto 31 ottobre 1884, e si concretano nella osservanza delle condizioni di servizio, e del trattamento in corso nel giorno del trasferimento dell'esercizio alla Società, e sino al compimento dei lavori; e nella preferenza concessa, a certe condizioni, nel conferimento dei posti necessarii per l'esercizio delle nuove linee, e pei nuovi lavori di costruzione che per conto dello Stato potessero alla Società essere affidati in avvenire.

Con ciò, senza assumere alcun nuovo impegno verso il personale, lo Stato costituiva una duplice garenzia, nella obbligazione che stipulava per esso, e nel diritto proprio di far valere l'interesse di quel personale nelle forme speciali, convenute per la risoluzione delle controversie che dal contratto di concessione potessero derivare.

Che se nei rapporti tra gl'impiegati e la Società possono concorrere gli elementi giuridici dell'azione che ha il suo fondamento nella disposizione del capoverso dell'articolo 1128 del Codice civile nei loro rapporti verso lo Stato nessun diritto esperibile, salvo il caso di revoca della stipulazione, potrà mai ad essi competere, perchè chi è libero nell'esercizio del suo diritto, è necessariamente pur libero di non valersene, e perchè nella specie la determinazione

di fare, o non fare è il risultato di apprezzamenti che sfuggono alla competenza giudiziaria.

Quanto poi alla Società ogni vincolo giuridico a favore degl'impiegati straordinari, dipendente dalle convenzioni, tanto riferibilmente ai lavori in corso di esecuzione, quanto alla preferenza concessa per gli impieghi nell'esercizio delle strade nuove, o di altri lavori alla Società delegati, è innanzi tutto condizionato a che essi abbiano prestato, e prestino lodevole servizio, ciò che evidentemente si riferisce, non solamente alla regolarità della condotta, ma anche alla qualità del servizio che prestano.

In questo proposito, il regolamento emanato in esecuzione dell'art. 103 del Capitolato contiene norme precise circa i traslochi, le dispense dal servizio, e le pene disciplinari del personale ferroviario, e perciò non può esservi azione giudiziaria che in caso d'inosservanza delle forme e delle norme prescritte.

Così, anche il diritto alle preferenze, nei casi previsti dal citato art. 82 del Capitolato, è garantito dalle convenzioni, sotto la duplice condizione: *che* vi siano opere da eseguirsi, e *che* o per esse, o per nuovi servizi di esercizio occorra la nomina di nuovi impiegati.

Ma anche un diritto condizionato può essere esercibile in giudizio, e qualora lo Stato non voglia valersi del suo diritto collo esercitarlo dinanzi al Tribunale arbitrale, o la azione esercitata non prosiegua regolarmente, apparisce evidente che la controversia tra l'impiegato, a quella speciale giurisdizione estranea, e la Società sarebbe abbandonata all'arbitrio di questa, se l'azione non potesse da lui proporsi dinanzi al giudice ordinario, che senza invadere la competenza amministrativa, per quanto riguarda la necessità delle opere e la necessità di nominare nuovi impiegati, può sempre nel fatto di nomine eseguite in dispregio delle preferenze concesse, e senza motivi desunti dalla condotta e dall'attitudine del querelante, fondare un giudizio di responsabilità per danni ingiustamente arrecati.

Conseguentemente se non può esservi competenza giudiziaria rispetto alle domande dal Fragasso proposte contro lo Stato, ben possono le di lui domande contro la Società presentare argomento di cognizione giudiziale.

Per questi motivi, mantenuta la dichiarazione della incompetenza dell'autorità giudiziaria in quanto le domande

del ricorrente Fragasso sono rivolte contro lo Stato, dichiara la competenza dell'autorità medesima nei rapporti fra il Fragasso e la Società per le strade ferrate del Mediterraneo, e, annullando in questa parte la denunciata sentenza, rinvia, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 5 giugno 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* CASELLI.

Lastella, (avv. Foschini) — Civiello e Giannetti, (avv. Barile).

Competenza amministrativa — Incompetenza giudiziaria — Contabilità amministrativa — Controversie fra contabili — Domanda convenzionale.

È incompetente l'autorità giudiziaria a conoscere delle questioni vertenti fra contabili del denaro pubblico, quando anche non vi sia interessata l'amministrazione pubblica.

Tali controversie spettano alla competenza amministrativa contabile, cioè Consigli di prefettura in prima istanza, e Corte dei conti in appello.

Questa norma vale pure per le domande riconvenzionali fondate sopra un atto di contabilità, anche quando la verità ne fosse impugnata.

Osserva che durante l'anno 1885 nello esercizio dell'esattoria del comune di Lacedonia vi presero parte tre diversi esattori, primo un tal Mosè Segni, indi Michele Lastella, che gestì solamente per trentasette giorni, e infine Vincenzo Giannetti, il quale, perchè poco esperto, ne affidò l'incarico ad Antonio Civiello.

Il Lastella nel 1889 istituì giudizio contro il Giannetti pel pagamento di lire 1081. 18 che diceva dovutegli in base al verbale di passaggio di cassa del 21 settembre 1865 per eccedenza di versamento in confronto della minore esazione e per diritto di percezione.

Intervenne in causa il Civiello, il quale assumendo la responsabilità della lite, come gestore di fatto, dedusse che nel cennato verbale si fosse incorso in un errore materiale, per cui esso Lastella anzichè creditore era debitore di lire 4008. 10; onde in linea riconvenzionale chiese il pa-

gamento di tale somma, ed il rigetto della dimanda del Lastella.

Il tribunale di S. Angelo dei Lombardi con sentenza dell'11 dicembre 1870 dispose che il perito contabile Nicola Rossi, esaminate le tre quistioni di quell'anno, avesse assodato la posizione del dare ed avere di ciascun contabile. Eseguita la detta perizia, il tribunale medesimo con altra sentenza del 30 gennaio 1892 omologò la perizia stessa, e conseguentemente condannò il Lastella al pagamento risultante da esso dovuto in prò del Civiello.

Da tale sentenza appellava il Lastella, deducendo preliminarmente l'incompetenza dell'autorità giudiziaria a pronunziare nella riconvenzionale del Civiello. E la Corte di appello di Napoli con pronunziato 22 luglio rigettava il proposto gravame.

Ricorre il Lastella e denunzia la violazione degli articoli 89 della proc. civ. 10, 30 e 23 della legge del 14 agosto 1862 sulla Corte dei conti, e 4 della legge sul contenzioso amministrativo.

Osserva che la precipua ragione per la quale la Corte di merito ritenne che l'autorità giudiziaria fosse competente a conoscere dell'azione del Lastella e della riconvenzionale del Civiello si fu questa; che l'esame del conto del pubblico contabile non riflettea l'interesse dell'erario e della pubblica amministrazione, ma costituiva un rapporto di credito tra l'esattore cessato e l'esattore succeduto.

E disse inoltre che non si potrebbe intendere come il Lastella riconoscesse la competenza medesima per la sua azione e la impugnasse relativamente alla riconvenzionale del Civiello. Imperocchè sarebbe stato incompatibile che per l'azione, la quale si fondava su di un verbale di passaggio di cassa, si fosse affermata la competenza dell'autorità giudiziaria a conoscere di un preteso credito, risultante da gestione esattoriale, e la si fosse negata poi per un debito della gestione medesima.

Osserva che questo supremo Collegio ha già affermato con precedenti suoi pronunziati che la giurisdizione della autorità amministrativa non si limita alle vertenze dei cassieri, tesorieri e contabili con le amministrazioni dalle quali dipendono, ma si estende alle controversie dei contabili fra loro, potendo dalla violazione delle medesime risultare in definitivo quale sia la rispettiva responsabilità per la te-

nuta gestione. Non sono rapporti semplicemente contrattuali quelli che passano fra i vari contabili, ma relazioni di pubblico servizio stabilite da leggi e regolamenti speciali, la cui osservanza importa per ciascuno o solidarietà, o divisione di responsabilità; e di questo non può conoscere che il magistrato istituito per rivedere e sindacare le rispettive gestioni di contabilità.

Ciò premesso ne segue che evidentemente manca il precipuo argomento della denunziata sentenza, di dovere della controversia tra il ricorrente ed il Civiello conoscere l'autorità giudiziaria per non essere impegnata nella controversia stessa la pubblica amministrazione.

Nè ha maggior valore l'altro argomento della sentenza stessa di non poter negare la competenza giudiziaria sulla riconvenzionale, quando dal ricorrente medesimo si riconosca siffatta competenza relativamente alla sua azione fondata su di un verbale di passaggio di cassa. Avrebbe dovuto invece riconoscere la Corte che se con la riconvenzionale si impugnava l'efficacia del verbale stesso, questo non potea aver più forza esecutiva, ma dovea esser riesaminato e discusso, e quindi ne seguiva che tanto sull'azione come sulla riconvenzionale dovea affermarsi la competenza amministrativa.

Osserva che vanamente si obbietta dal controricorrente che la dedotta incompetenza sarebbe ostacolata dalla cosa giudicata, la quale si vorrebbe rinvenire nella prima sentenza del merito che dispone la perizia contabile.

Imperocchè erroneamente si sostiene che ordinando il magistrato la perizia stessa esplicava la propria giurisdizione, e la parte che non se ne gravava, ma vi dava invece esecuzione, non avrebbe potuto ulteriormente proporre l'esecuzione medesima. Siffatta eccezione la si può dedurre in ogni stadio del giudizio e fino a quando non intervenga una sentenza definitiva sul merito, e però la si può proporre anche in sede di Cassazione; sicchè per aversi l'ostacolo della cosa giudicata occorre che nel corso del giudizio sia intervenuta una sentenza che espressamente abbia rigettata l'esecuzione stessa, e che abbia fatto passaggio in cosa giudicata per difetto dei legittimi gravami.

Nè potrà dirsi che il giudicato si sarebbe per altra via formato, per avere il ricorrente accettata quella parte della denunziata sentenza con la quale si riteneva la competenza

dell'autorità giudiziaria sulla sua domanda. Era questa intieramente connessa con la riconvenzionale, essendo anzi lo stesso il fondamento su cui le due azioni si poggiavano; e quindi ne seguirà che impugnandosi anche per una parte della controversia la competenza dell'autorità giudiziaria, non vi sarà ostacolo alcuno che su di tutta la materia del contendere sia esaminata e decisa la questione di competenza.

Or se la Corte ha opinato che sia incompetente l'autorità giudiziaria sulle vertenze che si impugnano tra contabili, tutto che non sia interessata la pubblica amministrazione, e se per la riconvenzione del Civiello la controversia si estende anche alla gestione tenuta dal ricorrente, impugnandosi la verità del verbale di passaggio di cassa, su cui il ricorrente stesso fondava la sua azione, ne segue che sulle due azioni, e non limitatamente, a quella proposta dal Civiello, si deve dichiarare l'incompetenza dell'autorità giudiziaria; senza che si possa dire ostacolata dal giudicato l'esame e l'accoglimento della dedotta incompetenza.

Per siffatte considerazioni cassa senza rinvio la sentenza denunciata, e dichiara l'incompetenza dell'autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 27 aprile 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* TROISE.

Di Rocco (avv. Centi) — Banca Nazionale (avv. Bonelli).

Tassa del macinato — Dovere di un ex-esattore di esigerla — Sua condanna od assoluzione — Competenza della Corte dei Conti — Incompetenza giudiziaria.

Pel chiaro disposto delle leggi di contabilità, le quali trovano un perfetto riscontro in quelle che dànno ordine e forma alla Corte dei Conti e per la costante giurisprudenza, risolvere le quistioni di diritto intorno al dovere o meno che incombeva ad un ex-esattore di esigere la tassa macinato e nell'affermativa in ordine a questo dovere determinare la misura delle obbligazioni di un contabile, dichiarare costui debitore delle somme date in riscossione, od assolverlo, è ufficio esclusivo della Corte dei Conti; e come materia di speciale sua competenza, sfugge a quella del giudice ordinario.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 22 febbraio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* PUGLIESE.

Faicco (avv. Crispi, Giordano, Pagano e Bentivegna) — Ministero del Tesoro.

Eccesso di potere — Atti d'impero — Atti meramente giurisdizionali — Arbitrio e violazione di legge — Attribuzioni di altra potestà — Decisioni della Corte dei conti — Motivi di ricorso per violazione di legge — Inammissibilità.

A ben determinare l'eccesso di potere bisogna distinguere gli atti d'impero da quelli che sono meramente giurisdizionali.

Vi ha eccesso di potere quando con un atto d'impero si commette un arbitrio violando la legge e le facoltà attribuite ad altra potestà.

Contro le decisioni della Corte dei conti non è ammessibile ricorso in Cassazione contro le violazioni di legge, di cui all'art. 417 Codice proc. civ.

Considerando che un giudizio di conto possa essere proseguito anche d'ufficio, la sentenza passò ad osservare come nella specie il giudizio in origine fosse stato introdotto sotto il Governo di Re Gioacchino Murat, nel corso del quale e precisamente nel 1811 ebbe termine l'appalto.

Succeduto nel 1815 il Governo borbonico, la Gran Corte dei Conti sospese l'esame del conto e durante tale sospensiva fu proclamato il decreto 7 settembre 1818 d'indole generale, col quale si respinse il riconoscimento d'ogni credito tranne alcuni casi specialmente determinati. E fu emanato, indi a poco, il sovrano rescritto del 18 gennaio 1820 intorno ai casi dei crediti che il Governo accettava. Fra questi casi fu tentato di dimostrare essere compreso quello della ditta Liberati-Martini, ma furono respinti tali tentativi con varie risoluzioni governative, fra le quali quella del Consiglio dei ministri 19 maggio 1828.

Ciò premesso: la Corte, affermando che lo scopo delle novelle istanze presentate da Faicco fosse quello di far ripigliare dalla Corte dei Conti del Regno d'Italia il giudizio sospeso nel 1818 dinanzi la Gran Corte dei Conti napolitana, disse esplicitamente che non già sospeso ma completamente abolito, per effetto delle leggi speciali pubblicate

nell'ex reame, dovesse reputarsi il giudizio medesimo e non fosse il caso di risuscitarlo, essendo ciò contrario alle leggi di ordine pubblico.

Opinò la Corte non poter discutere i motivi, ai quali fu ispirato il provvedimento del 1818, perchè, avendo esso ritenuto che solo al Governo apparteneva la facoltà di ammettere o di negare il credito dell'appaltatore, ed avendo il Governo del tempo negato di riconoscere tale credito, non vi era possibilità di proporre oggi alcuna azione.

Il dichiarare che il caso fu definitivamente risoluto non è niego di giustizia, dice la sentenza, ma osservanza del giudicato della risoluzione, comunque motivata, dal Governo competente.

Egli è vero che la Corte dei Conti del Regno d'Italia sia succeduta alla Gran Corte del 1817 e alla Regia Corte del 1807, ma la sua giurisdizione cade sopra i conti non decisi e non sopra i conti di cui fu abolita la discussione. Dice in ultimo la sentenza non essere il caso di fermarsi sulla questione di prescrizione proposta dal procuratore generale dal momento che estinto e non sospeso, erasi ritenuto il giudizio.

Nel 29 settembre 1891 fu notificata la suddetta decisione al cav. Francesco Faicco, il quale con ricorso del 22 dicembre, notificato il 25 dello stesso mese al Ministero del Tesoro, ha domandato a questa Corte di Cassazione lo annullamento della decisione in parola sostenendo che nella medesima si contengano eccesso di potere ed una violazione della competenza spettante all'autorità giudiziaria.

Il primo vizio si farebbe consistere nell'avere la Corte dei Conti erroneamente interpretato la sospensione emanata nel 1818, la quale non aboliva il corso del giudizio. Nell'avere arbitrariamente ritenuto applicabili al caso in esame il decreto del 1818 ed il rescritto del 1820, riferentisi a crediti nascenti da conti resi e discussi, e non da conti in corso di liquidazione ecc.

La incompetenza consisterebbe nell'avere preso cognizione di materia che per effetto del decreto e rescritto in parola era devoluta al magistrato ordinario.

Da parte del Ministro del Tesoro si è presentato un controricorso, col quale, non solo si combattono le ragioni dedotte dal ricorrente, ma si eccepisce altresì che il costui ricorso debba dichiararsi inammissibile in quantochè non

essendosi dal cav. Faicco impugnata la parte prima della sentenza, con la quale venne egli ad essere ritenuto carente di azione, questa parte, che sarebbe pregiudiziale e gravatoria pel Faicco medesimo, sarebbe rimasta integra.

La parte seconda, impugnata dal ricorso, lascia intatta la decisione sulla prima, e la Corte dei Conti avrebbe chiaramente detto che la decisione non la dà per soddisfare alla domanda del Faicco, ma perchè potendosi il proseguimento di un giudizio provocare dal Procuratore Generale e anche imprendere d'ufficio dalla Corte in confronto dei legittimi interessati, sarebbe stato utile, nella specie, esaminare se era il caso di ciò fare.

Il patrocinio del ricorrente ha dedotto nella odierna udienza di non doversi tener conto della eccezione in parola, non essendo stato per nulla notificato il controricorso col quale essa venne formulata.

La Suprema Corte in ordine a siffatta eccezione osserva, che quando pure fosse stata regolarmente portata a conoscenza del ricorrente con legale notifica, od anche se si volesse elevare di ufficio, non sarebbe stata nè sarebbe da accogliere perchè la sentenza impugnata, nel suo dispositivo, non contiene un espresso capo riflettente la eccezione in parola.

La Corte ha rigettato le domande del Faicco e non le ha mica dichiarate inammissibili ed il rigetto ha fatto dipendere da un complesso di ragioni, una parte delle quali ha potuto riguardare, e ha riguardato, il fine di non ricevere la carenza di diritto, ed un' altra parte il merito della promossa azione. La Corte medesima non si è appunto soffermata alla eccezione pregiudiziale che, da sè stessa ha voluto formulare, ma ha proseguito oltre e quindi il ricorso che investe la totalità delle parti razionale e dispositiva, non può riputarsi inammissibile.

Passando al merito del gravame, la Cassazione osserva che i motivi di eccesso di potere e di incompetenza della Corte dei Conti, non reggono, imperocchè, innanzi tutto vuolsi riflettere che non può scambiarsi con l'avere ecceduto i confini della propria giurisdizione l'aver per avventura giudicato male di una questione, locchè non può formare materia di ricorso per Cassazione contro la decisione di un magistrato che nei limiti della sua competenza non può andare soggetto alla censura del Supremo Collegio.

Non può confondersi il fatto dell'avere incidentalmente preso cognizione per esplicazione del proprio mandato giurisdizionale d'una materia riflettente un diritto civile, col fatto di avere provveduto e deciso sulla materia stessa in casi nei quali l'oggetto del contendere era esclusivamente su di essa fondato.

Per ben delineare i confini dell'eccesso di potere (siccome tante volte ha stabilito questa Corte di Cassazione) bisogna cominciare dal distinguere gli atti di potestà pura ed assoluta, od altrimenti atti d'impero, da quelli meramente giudiziali. Si eccede il proprio potere quando con uno degli atti della prima specie si violi il diritto, si commetta un arbitrio con violazione della legge, o della potestà che la legge ha attribuito ad un' altra amministrazione.

Ma quando si compie un atto della propria giurisdizione e mercè quest'atto legittimo si viene a conoscere anche di un diritto civile individuale su la cui esistenza la contestazione si è formata, non si eccede il confine del proprio potere, perchè non si verifica la invasione del potere altrui.

Nella specie, la Corte dei Conti, la quale non è potestà amministrativa, ma una giurisdizione amministrativa per determinate materie, era *jure* chiamata a valutare e decidere se il conto Liberati offrisse materie di credito o di debito, soluzione pratica cotesta alla quale si producono tutti i giudizi su discussione di conto. Essa non poteva sottrarsi alla necessità di esaminare qualsiasi questione pregiudiziale, come quella di un decreto sovrano, il quale vietando *a priori* ogni ragione di credito a determinati creditori, rendeva impossibile la discussione di qualunque conto da costoro presentato.

La Corte dei Conti valutando questo decreto ed estimando la natura ed efficacia della decisione della Gran Corte dei Conti napolitana emanata nel 22 giugno 1818, avrà potuto mal giudicare in ordine all'una ed all'altra materia, ma, giudicando non ha certamente violato i confini del proprio potere ed invaso quelli della potestà altrui. Non sarebbe legittimo e sconvolgerebbe l'organismo della istituzione rappresentata dalla Corte dei Conti il consentire che possa prodursi ricorso alla Cassazione contro possibili casi di erronea interpretazione di legge e di giudicati contenuti nelle sentenze della Corte dei Conti medesima.

Per convincersi di ciò basterà riflettere non solo che per tali casi non vi è legge che autorizzi il ricorso, non vi è legge che attribuisca giurisdizione alla Corte Suprema, ma non vi sarebbe neanco l'autorità alla quale potesse essere devoluto l'esame della causa in grado di rinvio dopo un annullamento della decisione impugnata.

Nè può seriamente parlarsi, in modo speciale, d'incompetenza della Corte per avere giudicato di una questione devoluta all'autorità giudiziaria. Bastorebbe già quanto si è sinora detto, ma vi ha ancora dippiù. Il decreto del 1818 accennava, è vero, al credito della compagnia Redinger, risultante da conto reso e discusso, ma oltre l'art. 1° nel quale di tale speciale credito si parla, il decreto medesimo è formato di altri due articoli.

Il secondo di essi contiene un divieto d'ordine generale ed il terzo una eccezione ben limitata a tale divieto. Il Governo negava qualunque ragione di credito ai somministratori di materie simiglianti a quelle che erano state somministrate dalla compagnia Redinger, come pure a tutti coloro che avessero crediti, per causa di trasporti militari, vestiari, abbigliamenti, ecc.

Faceva poi eccezione a favore di coloro che avevano somministrate armi e munizioni le quali si trovassero ancora in parti esistenti nel Regno quando vi era ritornato il Re, che quel decreto aveva emesso.

Questo art. 3 presentava forse in origine la possibilità di una quistione civile, devoluta al magistrato ordinario, inquantochè prescriveva la liquidazione della quantità di armi e munizioni che si fossero rinvenute nel Regno nel 1815, epoca della restaurazione borbonica. Lo stesso monarca, però, il quale essendo Re assoluto concentrava in sè stesso tutti i poteri, col rescritto del 1820 proclamò il principio che il diritto riservato dall'art. 3 del decreto del 1818 potesse solo sperimentarsi da coloro ai quali con speciale singola sovrana risoluzione avesse egli data facoltà di concederlo. Ciò avvenne difatti pel Corselin e per altri. Non avvenne per la ditta Liberati e non avrebbe potuto avvenire perchè essendo cessato nel 1811 l'appalto da lui tenuto, nessun avanzo degli effetti somministrati ha dovuto trovarsi dopo oltre quattro anni, quando cioè il Governo borbonico rientrava nei suoi Stati.

Chiaro emerge dalle riflessioni fin qui addotte come

quella possibilità di una questione di competenza dell'autorità giudiziaria sarebbesi presentata soltanto nel caso in cui la ditta Liberati avesse potuto ottenere il rescritto sovrano che riconoscendo nel 1815 la esistenza parziale di generi somministrati nell'epoca precedente avesse autorizzato la liquidazione della quantità e del relativo valore di tali residui ed avesse consentito alla ditta medesima di far valere in base a cotesta liquidazione le ragioni creditorie possibili presentando a chi di dovere il rendiconto.

Senza questo speciale titolo di ricognizione del proprio debito, da parte del Governo succeduto a quello, col quale l'appaltatore aveva stretto i suoi contratti, ed al quale aveva somministrate le cose appaltate, la ditta Liberati nessuna azione avrebbe potuto sperimentare, nessun conto avrebbe potuto rendere e vedere discusso nei rapporti col Governo rientrato nel 1815, perchè si opponeva ad essa il provvedimento di generale divieto sancito dall'art. 2 del regio decreto del 1818. Era dunque la ditta fuori della condizione privilegiata che venne creata coll'articolo 3 del regio decreto e dal rescritto declarativo emanato nel 1820.

E ciò avrebbe certamente pronunziato la Gran Corte dei Conti napolitana se per caso dopo la decisione sospensiva, avesse dovuto prendere nuovamente cognizione della sentenza.

Lo pronunziarono su l'istanze di Martino, in sua vece, la Commissione dei presidenti e l'agente del contenzioso ai quali vennero sottoposte le istanze medesime. Lo ha ribadito la Corte dei Conti del Regno d'Italia non facendo altro che interpretare gli effetti di quel divieto generale, e la eccezione racchiusa nell'art. 3, che fu esplicata dal rescritto del 1820. Ciò facendo la Corte medesima non ha ecceduto i limiti del suo potere ordinario, nè manomesso le regole di competenza, avvegnachè nessuna questione di competenza dell'autorità giudiziaria erasi potuta creare nelle relazioni tra Martini ed il Governo borbonico. Questo, siccome si è testè osservato, non aveva creduto di dover fare per Martini quella ricognizione di debiti che aveva fatto per altri somministratori e dalla quale unicamente poteva forse sorgere una materia di diritto civile ordinario.

Per questi motivi, la Corte a sezioni unite, rigetta il ricorso.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 22 febbraio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* CARDONA.

Baldini (avv. Bondi) — G. P. A. di Ravenna.

Azionisti di una Società — Elegibilità — Amministratori — Inelegibilità — Società anonime — Disposizioni del Codice di commercio — Inapplicabilità.

È concetto prevalente nella giurisprudenza di questo Supremo Collegio, che la causa di ineleggibilità non colpisca gli azionisti di una Società, i quali coll'esercizio dell'elettorato non compromettono l'interesse di un Comune, ma ricada unicamente sopra gli amministratori i quali, colla rappresentanza e lo esercizio delle azioni spettanti ad una Società, prendono parte attiva ed efficace nella esazione e negli appalti che interessano un Comune, e per tal modo compiono funzioni incompatibili con l'ufficio di consigliere.

Nè giova in contrario trarre argomento da quelle disposizioni che nel Codice di commercio disciplinano le Società anonime, stantechè i criterî di diritto, i quali governano la gestione e la responsabilità degli amministratori di una Società di simil natura, nulla hanno di comune con i criterî di eleggibilità ai sensi della legge comunale e provinciale.

SEZIONE CIVILE.

(Sentenza 24 gennaio 1893).

Presidente e Relatore TONDI.

Steccanella — G. P. A. di Verona.

Elezioni amministrative — Condannati per frode — Nuova Legge comunale e provinciale in raffronto al precedente Codice penale — Inammessibilità d'interpretazione in senso stretto — Inesistenza di giudicato — Fatto avvenuto sotto una legge precedente.

La nuova Legge comunale e provinciale nell'art. 30 lettera f *ha allargato il concetto di esclusione dei condannati per frode in rapporto a ciò che era disposto dall'art. 26 del Codice penale precedente.*

Quindi sotto il vigente Codice ogni interpretazione

a base di enunciazione nominativa ristretta è assolutamente respinta dalla parola e dallo spirito della legge.

Non può parlarsi di giudicato dal momento che si tratta di valutare un fatto sotto il riflesso di una legge, che non ancora imperava allorquando fu emanata la decisione che si vorrebbe costitutiva del giudicato medesimo.

Atteso, in diritto, che il ricorso, del cui esame si tratta, non abbia fondamento, per quanto attiensi alla violazione dell'art. 30 legge com. e prov. — abbastanza breve può essere la dimostrazione di cotesto assunto.

La nuova legge com. e prov., col suo art. 30 lettera *f* ha evidentemente voluto allargare, ed ha allargato il concetto di esclusione dei condannati per frode in raffronto a ciò che era disposto dall'art. 26 della legge precedente. In questo il legislatore si contentava di enunciare nominativamente il reato di frode e per effetto di tale nominativa designazione fu legittimo lo interpetrare ristrettivamente che il fatto delittuoso (del quale era dichiarato colpevole e condannato il cittadino) dovesse essere quello che tassativamente veniva nominato dal Codice Penale come frode, e la cui essenza dovesse consistere propriamente e principalmente nella frode. Era la indicazione nominativa del delitto, che governava la disposizione, e non poteva perciò includersi qualsiasi altra infrazione di legge, quando pure per la intrinseca natura, per la obbiettività determinata e pel mezzo col quale questa obbiettività si raggiungeva, potesse costituire materia fraudolenta.

Colla legge attuale ogni interpetrazione a base di enunciazione nominativa ristretta, sarebbe assolutamente respinta dalla parola e dallo spirito della legge stessa.

Quando l'art. 30 ha parlato di frodi *di ogni altra specie e sotto qualunque titolo del Codice penale*, ha evidentemente sostituito la locuzione generica, lata, e fondata non sul nome del delitto, ma su la sua intrinseca indole, a quella ristretta e nominativa della vecchia legge. Di fronte a questo mutato sistema non sarebbe più possibile sostenere la tesi che la condanna debba aver luogo per un delitto, che il legislatore abbia battezza totale dandogli nome giuridico di frode.

Ogni fatto nel quale si può presentare la possibilità

del concorso di elemento fraudolento, sia come obbiettività determinata, sia come mezzo idoneo a conseguire cotesto obbiettivo, ricade evidentemente sotto il citato art. 30. E questo concetto di larghezza non limitato, alla cui rivelazione sarebbero bastate le parole *frodi di ogni altra specie*, viene chiaramente espresso e ribadito da quelle altre *sotto qualunque titolo del Codice penale.* Per effetto di queste ultime è evidente come non solo i delitti nominati frode dal Codice penale, ma tutti quelli altri fatti fraudolenti, da qualunque titolo preceduti, possono essere la base legittima di esclusione dello elettorato. Possibilità questa, della quale non occorre andare in traccia, dal momento che nel capo 5° del Codice penale si legge la intestazione « delle frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti ». Segno evidente che il legislatore ha voluto considerare, ed ha considerato, anche come frode qualunque fatto che tenda ad ostacolare la libertà dell'incanto. In questa intestazione di capitolo, nella indicazione delle materie che in esso si contengono, vi ha per bocca del Legislatore medesimo la definizione.

Del reato relativo all'incanto: vi ha la comprensione di esso fra i delitti di frode ed è quindi inutile insistere nell'argomento. Vuolsi soltanto non dimenticare che nell'art. 29.) Codice penale, vi è l'enunciazione tassativa, esplicita di *qualsiasi mezzo fraudolento*, col quale può perpetrarsi il disturbo, lo impedimento della gara o l'allontanamento degli oblatori. Nella indicazione di questi mezzi che la legge dichiara fraudolenti, si rivela il concetto che il delitto con quei mezzi commesso non può essere una delle frodi prevedute dal citato art. 30 lettera *f.*

Attesochè, per effetto delle riflessioni fin qui adottate, e le quali convergono alla risoluzione della questione più assorbente della causa, torni inutile preoccuparsi delle altre deduzioni del ricorso, le quali, al pari di quella finora disaminata, non hanno fondamento.

Non può parlarsi di giudicato dal momento che si tratta di valutare il fatto sotto il riflesso di una legge, che non ancora imperava, allorquando fu emanata la decisione che si vorrebbe costitutiva dal giudicato medesimo. Si versa in tema di qualità necessarie ad ottenere il godimento di determinati diritti ed in tempo di condizioni indispensabili ad avere il possesso di determinata capacità. Qualità e con-

dizioni che la legge può modificare secondo crede, e che può a suo talento togliere, concedere, costringere o ampliare sempre. Sarebbe stata discutibile la questione del giudicato se la legge comunale nuovissima avesse dichiarato (ciò che sarebbe stato strano per la disparità di trattamento che avrebbe introdotto fra cittadini trovantisi in identica condizione giuridica) di volere essere soltanto applicata a determinate categorie di cittadini e non a tutti coloro che si trovassero, nel suo entrare in vigore, in possesso dei requisiti per essere elettori: o se avesse dichiarato di ritenere inalterabili e non assoggettati alle sue prescrizioni i diritti già acquisiti sotto l'impero delle leggi precedenti.

Non si può ritenere violato l'art. 4 delle disposizioni generali del Codice civile, imperocchè è precisamente per effetto di ordinaria naturale interpretazione della legge restrittiva del diritto elettorale, che la Corte d'appello ha rigettato il reclamo di Steccanella e non già per estensione che delle disposizioni restrittive avesse fatto a casi non contemplati della legge medesima.

Per questi motivi, rigetta il ricorso.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 26 aprile 1893).

Presidente TONDI — *Relat. ed Est.* CASELLI.

Sonnino (avv. Lomonaco e Chimirri) — Società generale di Credito immobiliare (avv. Marucchi e Paolucci).

Esazione delle imposte — Ingiunzione — Opposizione — Prefetto — Sospensione della esecuzione — Deliberazione — Nullità — Competenza giudiziaria — Danni — Interessi.

L'art. 72 legge 20 aprile 1871 può considerarsi come limitazione al principio solve et repete, *in quanto faculta il Prefetto a sospendere gli atti dell'esattore sulla istanza di chiunque se ne senta leso.*

Nel pronunziare detta sospensione il Prefetto non procede come magistrato amministrativo, che conosce e giudica delle nullità, che l'esattore, avesse commesso nella procedura esecutiva.

Competente a conoscere e giudicare delle nullità in cui sia incorso l'esattore è il potere giudiziario.

Il potere giudiziario è pur competente a conoscere e giudicare delle nullità dell'atto di deliberamento, compiuta che sia la esecuzione fiscale.

Ed è infine competente a conoscere delle quistioni circa la intelligenza a darsi all'art. 73 detta legge (1).

La Corte osserva che l'esattore comunale di Roma procedeva alla espropriazione di un vasto casamento di spettanza dei fratelli Ciceroni, debitori di lire 24,546. 13 per imposta fabbricati dell'anno 1890. Il primo prezzo d'incanto

---

(1) A compimento della surriferita sentenza, a Sezioni Unite, giova trascrivere la sentenza di pari data emessa tra le *stesse parti* dalla Sezione civile, che prese « ad esaminare se per le nullità che viziano, non la procedura di esecuzione, ma lo stesso deliberamento, si debba tuttavia applicare la disposizione dell'art. 73, come è espressamente prescritto per i vizii della procedura serbata dall'esattore, o se invece sia inapplicabile la disposizione medesima, e ripigliar debbano il loro imperio le regole del diritto comune.

« Osserva che giova innanzi tutto por mente che la stessa regola contenuta nell'art. 73 non è assoluta in maniera da non contenere alcuna eccezione per determinate nullità, che colpiscono gli atti dell'esattore. La disposizione del detto articolo va messa in relazione con l'altra dell'art. 63 della cennata legge, secondo la quale è dato opporsi agli atti di esecuzione a chiunque pretenda aver diritto di proprietà o altro diritto reale sopra tutti o parte degli immobili posti in vendita, citando l'esattore avanti al pretore, il quale provvederà in conformità dello art. 643 della procedura civile.

« Ora quello che é dato fare nel corso della esecuzione a colui che pretenda aver diritto sugli immobili pignorati dall'esattore, come quelli che non sono colpiti dal debito di imposta, competerà egualmente dopo l'esecuzione, per fare annullare l'esecuzione stessa ed il deliberamento, nei casi in cui quantunque il debito d'imposta avesse gravato il fondo subastato, pure non si sarebbe svolto il procedimento ed esteso contro i veri interessati.

« Nella ipotesi dell'art. 63 è il diritto della proprietà non tenuta al debito d'imposta che si manomette, e quindi il rimedio accordato, ed esperibile nel corso della stessa procedura esecutiva, negli altri casi è la violazione del diritto di quelli che del fondo subastato hanno la veste vera di proprietarii; e quindi, se ad essi compete, ad esecuzione compiuta, l'azione di nullità, questa non si risolverà in un'azione di danni, ma di rivendicazione della cosa venduta, perchè rientra sempre nella ipotesi in cui si sia venduto il fondo, non in contraddizione del vero interessato, ma di chi non aveva avuto mai o non aveva più la rappresentanza del diritto di proprietà.

« Ma, indipendentemente dalle fatte considerazioni, e venendo più da vicino alla specie che ne riguarda, è da osservare che la disposizione dell'articolo 73 non può estendersi alle nullità che inficiano il deliberamento. E, di vero, se, come si è detto, la cennata disposizione completa l'altra contenuta nell'articolo che precede, e se è una limitazione della regola del diritto comune, non la si potrebbe estendere oltre i casi per i quali è stata dettata. Riguarda le nullità, nelle quali sarà incorso l'esattore nel corso della procedura esecutiva, allo scopo di render sicure le aggiudicazioni, non potendo l'offerente all'asta risentire le conseguenze delle nullità suddette, mentre non avrebbe avuto il mezzo di conoscerlo ed allontanarsi dalla gara dell'asta.

« È garentito il deliberatario nel dritto comune in virtù della dispo-

avrebbe dovuto fissarsi nella somma di lire 64,800, corrispondente al sessantuplo del tributo erariale gravante il fondo in lire 1,080; la esattoria invece si fece a stabilirlo nell'avviso d'asta in lire 35,490, tratta in errore dal certificato trasmessole dall'agenzia delle imposte dirette e del catasto, nel quale il reddito imponibile dell'immobile leggevasi indicato nella cifra di lire 3,640, mentre in realtà era di lire 8,640.

La vendita ebbe luogo nel 20 settembre 1890. Apertosi

---

sizione dell'art. 695 della procedura civile, e così è garentito dalla disposizione dell'art. 73 nella espropriazione compiuta in forza della legge speciale.

« Ma, se la nullità colpisce l'atto del deliberamento, non è più applicabile il detto art. 73, sia perchè non riflette le lesioni derivanti dagli atti dell'esattore, e sia ancora perchè non potrà l'offerente all'asta invocare il principio da cui è informata la disposizione medesima, essendo esso parte, e non ultima, nell'atto che si compie.

« E che sia questa la intelligenza che deve darsi allo art. 73, lo riconosce lo stesso ricorrente, quando si sforza a dimostrare che nella specie la nullità non avrebbe colpito l'atto del deliberamento, ma sarebbe derivata dall'avviso d'asta e dal certificato catastale, cioè dagli atti dell'esattore.

« Ma anche in questo assunto mal si avvisa il ricorrente medesimo; imperocchè, se l'erroneo certificato catastale faceva aprire gli incanti per un prezzo inferiore a quel minimo voluto dalla legge, non per questo non se ne dovrà conchiudere che il deliberamento seguisse in termini non consentiti dalla legge stessa. L'errore avrà la sua radice nel certificato suddetto e nell'avviso d'asta, ma non per questo non sarà colpito il deliberamento dalla nullità che espressamente risulta dall'art. 51 della legge tributaria: « Le offerte e il deliberamento non possono farsi per un prezzo minore di quello stabilito secondo le norme dell'art. 663 del Codice di procedura civile. » L'offerta, adunque, non può esser minore del prezzo stabilito dalla legge, come non può farsi il deliberamento. È chiaro intanto che se avviene il contrario, deriverà da un errore incorso negli atti di procedura, non potendosi immaginare che il pretore, il quale presiede l'asta, e deve esaminare se la legge sia stata osservata, consentir volesse che gl'incanti si aprissero ed il deliberamento seguisse per un prezzo arbitrario. Ma ciò non pertanto la nullità colpisce la gara d'asta ed il deliberamento che ne segue, essendo assoluto il precetto della legge, e quindi sostanziale la nullità derivante dalla inosservanza del precetto medesimo.

« E se è così, non può il deliberatario pretendere d'avere validamente acquistata la proprietà subastata, ed esser salva al debitore ed ai creditori iscritti la sola azione di danno contro l'esattore ai sensi dell'articolo 73 della legge suddetta. »

Con queste due sentenze il Supremo Collegio ha contradetta la sua precedente giurisprudenza, affermata in varî suoi pronunziati.

Per altro con posteriore sentenza *28 giugno 1893*, *Est.* BANDINI, in causa *Cirillo* e *Michetti* è ritornato a proclamare ciò che sempre in antecedenza avea detto, cioè che riconosciuta la irregolarità degli atti esecutivi, l'autorità giudiziaria deve *limitare* la sua pronunzia alla condanna dell'esattore, ma *non può annullare* la seguìta aggiudicazione.

l'incanto, comparvero due oblatori, Giulio Toscano e Cesare Sonnino; ed il pretore senz'altro dichiarava deliberatario il Sonnino per il prezzo di lire 52,000.

Da questo deliberamento ebbe origine la causa promossa avanti il Tribunale di Roma con citazione del 10 dicembre 1890 dalla Società immobiliare, creditrice iscritta sul nominato fondo per la somma di lire 185,000, all'effetto di sentir dichiarare in confronto del Sonnino, della Esattoria e dei fratelli Ciceroni non trasferito nel primo, *sensu juris*, il dominio dello stabile in parola, non sussistere la prova del deliberamento fatto ai termini di legge, non potersi in ogni ipotesi avere come compiuta giuridicamente l'asta, e doversi considerare il fondo, per effetto della suindicata ipoteca, come sussistente ancora nel dominio dei debitori, non essendo di nessun valore la trascrizione e la voltura catastale eseguita dal Sonnino, siccome mancante di titolo legittimo.

Il Tribunale, con sentenza del 18 aprile 1891, senza attendere alle eccezioni d'incompetenza dell'autorità giudiziaria e dell'inammissibilità dell'azione sollevata dal Sonnino, accoglieva la proposta dimanda. E la Corte di appello con pronunziato del 6 maggio 1892 rigettava il gravame prodotto dal detto Sonnino.

Ricorre questi contro tale pronunziato, riproducendo primieramente l'eccezione della incompetenza dell'autorità giudiziaria; desumendola, a suo modo di vedere, dalle due disposizioni degli articoli 72 e 73 della legge del 20 aprile 1871.

Osserva che per il principio del *solve et repete*, come non è dato produrre opposizione agli atti di ingiunzione pel pagamento di tasse avanti l'autorità giudiziaria, se prima non segue il pagamento della somma per cui la ingiunzione è stata fatta, così non sarebbe possibile opporsi agli atti di esecuzione iniziati in forza della legge del 20 aprile 1871. Epperò la improponibilità delle opposizioni avanti l'autorità giudiziaria sarebbe evidente, anche che facesse difetto la disposizione dell'art. 72, la quale si può considerare quasi come una limitazione del cennato principio, in quanto dà facoltà al prefetto di sospendere l'esecuzione sul ricorso di chiunque si creda leso dagli atti dell'esattore. E, se non si fosse data tale facoltà al prefetto, non si sarebbe potuto in alcuna maniera soffermare l'esecuzione, fino a quando

non fosse stato pagato il debito, pel quale si sarebbe iniziata la procedura.

Tale limitazione al principio del *solve et repete* è stata dettata, sia perchè è parso giusto al legislatore di dover frenare i possibili abusi dello esattore, e sia anche perchè si intendea fare una novella derogazione al dritto comune, con non dare, ad esecuzione compiuta, lo sperimento dell'azione di nullità del procedimento innanzi all'autorità giudiziaria, nè di limitarla contro il solo esattore per rifacimento dei danni e delle spese.

Sospendendo adunque il prefetto gli atti di esecuzione, sospende e paralizza l'efficacia del *solve et repete*, ma non conosce e non giudica come magistrato amministrativo delle nullità, nelle quali per avventura fosse incorso l'esattore. Potranno i vizii del procedimento determinare il prefetto a decretare la sospensione degli atti; ma, giova il ripeterlo, non ne conosce come magistrato. E se così non fosse, e non fosse dato al magistrato ordinario di conoscere e giudicare delle nullità, incorse nel giudizio di esecuzione, e per le quali un pregiudizio ne fosse derivato alle parti, non sarebbe stato mestieri della disposizione del successivo art. 73, la quale se contiene una limitazione dell'azione, che può competere dopo il compimento degli atti esecutivi, riconosce quello che si presupponea, il dritto a sperimentarla innanzi all'autorità giudiziaria.

Due limitazioni adunque contengono le cennate disposizioni degli articoli 72 e 73, una al principio del *solve et repete*, l'altra al diritto competente alle parti di sperimentare intera l'azione avanti l'autorità giudiziaria dopo il pagamento del debito d'imposta.

E queste limitazioni appaiono giustificate, la prima per dare, come si è detto innanzi, una garanzia ai contribuenti e ad ogni altro interessato contro i possibili abusi dell'esattore, e la seconda non già in applicazione dell'art. 4 della legge sul contenzioso amministrativo, come inesattamente si è alcune volte opinato, ma per tutelare la stabilità delle aggiudicazioni.

Osserva che da siffatte premesse ne segue che, se dovrebbe dirsi improponibile l'azione intentata avanti l'autorità giudiziaria per il precetto del *solve et repete*, da cui deriva la disposizione dell'art. 72, non si potrebbe affermare che la detta improponibilità avesse il significato d'incom-

petenza dell'autorità giudiziaria, ma corrisponderebbe ad una vera inammissibilità allo stato, cioè durante l'esecuzione, e fino a che il debito d'imposta non fosse soddisfatto. E ne segue ancora che, compiuta l'esecuzione, l'azione del contribuente, o dei suoi creditori, sarebbe anche inammessibile, in quanto eccedesse i termini fissati dall'art. 73, ma neppure si potrebbe dire che si dovesse non giudicare sulla illimitata dimanda di nullità per incompetenza dell'autorità giudiziaria.

Ove poi si venisse deducendo, come accade nella specie, la nullità dell'atto di deliberamento, non si potrebbe assolutamente dubitare della competenza dell'autorità medesima. Imperocchè non farebbe ostacolo alla proponibilità dell'azione il principio del *solve et repete*, e tanto meno la disposizione dell'art. 72, la quale attribuisce al prefetto la facoltà di sospendere la véndita, e non già di dare ulteriori provvedimenti dopo che sia seguito il deliberamento.

Il sapere poi se anche l'azione di nullità del deliberamento possa o pur no trovare un ostacolo ed una limitazione nell'altra disposizione dell'art. 73, non involge al certo una quistione di competenza, ma della intelligenza che va data alla disposizione medesima: lo che è ufficio proprio dell'autorità giudiziaria. Epperò si dimostra sotto ogni aspetto infondata l'eccezione di incompetenza riprodotta dal ricorrente Sonninò.

Per queste considerazioni, la Corte, a Sezioni unite, rigetta il motivo del ricorso relativo alla incompetenza dell'autorità giudiziaria, e rinvia l'esame degli altri mezzi alla Sezione civile.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 4 aprile 1893).

Presidente TONDI — *Relat. ed Est.* INNOCENTI.

Ditta Fontana (avv. Gianzana) — Comune di Massa (avv. Bensa).

Riscossione del dazio di consumo — Delimitazione della cinta daziaria — Deliberazione della Giunta comunale — Atto d'impero — Incompetenza giudiziaria — Autorità amministrativa — Pubblico interesse.

Costituisce atto d'imperio e non di gestione, che non può quindi esser rivocato dal potere giudiziario, la chiusura di alcuna parte di un mulino, ordinata dalla Giunta

comunale a fine d'impedire la comunicazione fra l'interno e l'esterno della cinta daziaria.

Anche nel caso che il Comune riscuote il dazio di consumo per cessione avutane dal Governo, non agisce come un appaltatore qualunque, e nello interesse del suo patrimonio, ma nello interesse pubblico, e quale autorità amministrativa.

In tal qualità bene quindi ha diritto a delimitare la propria cinta daziaria, ed a provvedere alla integrità ed alla tutela della medesima.

Attesochè con i *primi tre mezzi* relativi alla questione di competenza, si addebitano alla sentenza denunciata i seguenti vizii: difetto di motivi, contraddizione tra gli insufficienti motivi addotti, e tra questi ed il dispositivo, mancanza di pronuncia su una conclusione specifica, violazione di legge per essersi definito atto di impero un semplice atto di gestione, eseguito dal Comune nello interesse patrimoniale, e nella qualifica di appaltatore del dazio consumo.

La questione di competenza, quando pure di non facile soluzione, si presentava e nel suo aspetto, e per le indagini a farsi, abbastanza semplice, dipendendo l'esito della medesima unicamente dal vedere, se la deliberazione del comune di Massa, in forza della quale erasi proceduto alla lamentata chiusura di alcune delle porte del molino Fontana, fosse un atto d'impero, o non piuttosto di gestione; perocchè non si contestava, nè avrebbe al certo potuto contestarsi, che nella prima ipotesi il compito dell'adito magistrato si riducesse a conoscere soltanto degli effetti di quell'atto, nel senso di esaminare, se avesse o no leso l'altrui diritto in modo da dare luogo ad un risarcimento di danni, laddove nella seconda ipotesi niun dubbio che potesse egli revocarlo, coll'ordinare la immediata riapertura delle porte state chiuse in esecuzione del medesimo.

La Corte quindi motivò sufficientemente su questo punto la sentenza, quando dopo avere qualificato per atto d'impero la impugnata deliberazione comunale, disse, che i primi giudici si erano pienamente uniformati al disposto dell'articolo 4 della legge sul contenzioso amministrativo, nel distinguere i diversi capi di domanda contenuti nella giudiziale istanza della attrice ditta Fontana, dichiarando la propria incompetenza sul capo relativo alla rimozione dei

sigilli e riapertura delle porte del molino, e riconoscendosi invece competenti a giudicare su tutti gli altri capi.

Il vizio di contraddizione consisterebbe nell'essersi detto, che la eccezione di incompetenza sollevata dal convenuto Comune non aveva più valore, siccome da lui stesso abbandonata, e nell'essersi poi confermato pienamente il pronunciato dei primi giudici, in cui veniva invece dichiarata la incompetenza dell'autorità giudiziaria a conoscere di uno dei capi della dimanda attrice.

Ma cotesta supposta contraddizione svanisce, quando alle parole della Corte relative al niun valore della eccezione di incompetenza si dia il vero significato, e cioè che tale eccezione aveva perduta tutta la sua primitiva importanza, una volta che lo stesso Comune riconosceva la competenza dell' autorità giudiziaria sui diversi capi della dimanda avversaria, tranne quello concernente la rimozione dei sigilli e la riapertura delle porte, e non essendo d'altro canto possibile il ritenere competente il magistrato ordinario a potere revocare un atto amministrativo.

Non è poi seria l'accusa che si fa alla sentenza di essersi dimenticata di pronunziare sopra una conclusione specifica. È vero che l'appellante ditta Fontana aveva formulata precisa conclusione per declaratoria di competenza; ma è vero pure che la Corte, col confermare la sentenza appellata, venne di necessità a dichiarare incompetente il magistrato ordinario a giudicare sul capo relativo alla chiesta riapertura delle porte del molino, e competente invece a conoscere degli altri capi di dimanda.

Infine, a convincersi che rettamente la Corte si fece a qualificare atto d' impero, e non di gestione, la deliberazione presa dalla Giunta comunale di Massa in ordine alla chiusura di alcune delle porte del molino Fontana, a fine di impedire l'abusiva e vietata comunicazione fra l'esterno e l'interno della cinta daziaria attraverso il molino stesso, basterà di avvertire, che il Comune, anche nel caso in cui riscuote il dazio consumo per cessione avutane dal Governo, agisce sempre e necessariamente come autorità, e nel pubblico interesse, non già come semplice appaltatore, e nel suo esclusivo interesse patrimoniale, sia quando determina la propria cinta daziaria, sia quando provvede alla tutela ed integrità della medesima.

Per questi motivi, la Corte, a Sezioni unite, respinge il

mezzo del ricorso concernente la dichiarata incompetenza dell'autorità giudiziaria, e rinvia, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 18 maggio 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* RIDOLFI.

Comune di Cavarzere (avv. Fiori) — Prefetto di Venezia (sost. avv. erar. Cuniali).

Acque pubbliche — Tutela affidata al Governo — Provvedimento amministrativo — Mancanza di un diritto negl'interessati — Incompetenza giudiziaria — Consorzio — Gestione dell'opera pubblica — Rapporto giuridico tra Governo e Consorzio.

La suprema tutela delle acque pubbliche affidata al Governo, e l'ufficio di provvedere alle opere idrauliche, da solo, o col concorso delle Provincie e dei Consorzii, costituiscono esercizio di pubblica potestà in tutti gli atti in cui si svolge, e in tutti i momenti in cui si concretizza.

Che i decreti e le leggi, con cui si dichiara quali opere si credono occorrenti, hanno per principale e quasi esclusivo effetto quello di affermare il giudizio dell'Amministrazione sulla necessità di eseguirle, senza che il privato possa dedurne il diritto di ritenere lo Stato obbligato ad eseguirle.

Se per la natura del provvedimento, decreto o legge manca la corrispettività di un obbligo nel Governo, e di un diritto negl'interessati, e quindi la materia di una giudiziaria contestazione, sono destituiti di ogni autorità al riguardo i Tribunali ordinarii.

La costituzione di un Consorzio non deroga all'applicazione di siffatti principii.

La decretazione dell'opera è titolo e fondamento della costituzione del Consorzio, ma se in seguito un rapporto viene a costituirsi tra Governo e Consorzio, i termini ne sono ben determinati e definiti dalla legge.

Costituito il Governo unico gestore dell'opera, rimane tale di fronte al Consorzio, nè in tale gestione ammette sindacato o partecipazione aliena.

Questo Supremo collegio pronunziando su l'elevato conflitto osserva: Che la suprema tutela al Governo affidata

su le acque pubbliche dall'art. 91 della legge 20 marzo 1865, allegato *F*, e l'ufficio di provvedere alle opere idrauliche, col suo erario esclusivamente se di prima categoria, o col concorso delle Provincie e dei Consorzi se di seconda, attribuito allo Stato con l'art. 92, costituiscono esercizio di pubblica potestà e funzione amministrativa in tutti i momenti ed atti nei quali svolgesi e si concreta; informati a criterii e considerazioni di più o meno generale interesse e disciplinati da leggi amministrative.

Che i decreti e le leggi, con cui a seconda delle esigenze e della qualità dell'interesse, cui intendesi provvedere, vengono dichiarati quali opere si credano occorrenti, hanno per principale e quasi esclusivo effetto quello di affermare e pubblicare il giudizio dell'Amministrazione sulla necessità dell'opera e la sua volontà di eseguirla: senza che da alcun privato interesse possa dedursi in forza di essi conseguito il diritto di ritenere per obbligato lo Stato ad eseguirla, e ciò per la ragione stessa per cui nessun diritto precedentemente scaturiva dagli articoli 91 e 92 e successivi della legge.

Che cotesta ragione è riposta non solamente nell'essere tali provvedimenti esercizio di potestà, ma pur nell'indole dei criteri che presiedettero, decretandoli, e che negli ulteriori momenti e atti devono dirigerne e moderarne la esecuzione, sì da variarne il piano, sostituire al progetto deliberato un altro consigliato dalle mutate o meglio studiate condizioni dell'opera, ed anche arrestarne la esecuzione, quando riconosciuta impossibile, o non utile, e specialmente se prevista di maggior danno possibile.

Che se per la natura del provvedimento, decreto o legge, manca la corrispettività di un obbligo nel Governo, e di un diritto negli interessati, e quindi la materia di una giudiziaria contestazione, per l'indole di quei criterii risultano completamente destituiti di autorità e di cognizione i Tribunali ordinari per togliere in esame e giudicare di atti e risoluzioni amministrative fondate su di tali criteri.

Che l'azione dedotta innanzi ad essi per dichiararsi l'obbligo dell'amministrazione ad eseguire le opere, per speciale decreto dichiarate di prima o di seconda categoria, ed ottenerne la condanna al danno derivato a causa della omessa esecuzione, imbattesi così nel duplice ostacolo: difetto di obbligazione dello Stato, che del suo diritto usa

non costruendo; incompatibilità dell'ufficio giudiziario con la natura, la ragione e la variabilità dei motivi, per cui lo Stato mutò consiglio o provvedimenti.

Che la costituzione di un Consorzio, trattandosi di opera classificata in seconda categoria non deroga all'applicazione di siffatti principii, sia per ritenere che per effetto di essa lo Stato sia entrato nell'obbligo di eseguire l'opera, ed il Consorzio nel diritto di pretenderla coattivamente. La decretazione dell'opera è titolo e fondamento della costituzione del Consorzio; ma se un rapporto in seguito viene a costituirsi tra Governo e Consorzio, ne sono i termini limitati e definiti dalla natura dell'opera e dalle leggi. Col concorrere alla spesa il Consorzio non acquista esigenza nè diritto alla esecuzione o alla condotta dell'opera, perchè integre ed indeminute restano nel Governo le ragioni e le facoltà della suprema tutela assegnatagli con gli articoli 91, 92, 94 della legge. Costituito unico gestore dell'opera pubblica, rimane tale verso il Consorzio, nè in tale gestione ammette sindacato o partecipazione aliena. Se l'opera dichiarata si arresta o viene definitivamente abbandonata, gli interessati riuniti in Consorzio, non già la sua esecuzione o il danno debbono togliere ad oggetto dei loro reclami, ma quel contributo, che per causa dell'opera venne loro imposto, e da loro si paga.

Per questi motivi la Corte pronunziando sul conflitto elevato dal prefetto di Venezia col decreto 15 novembre 1891 dichiara la incompetenza dell'Autorità giudiziaria, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 22 marzo 1893).

Presidente EULA — *Relatore* ROCCO-LAURIA.

Comune di Casal Monferrato (avv. Lanza) — Ubertis (avv. Galante e Guala).

Giunta provinciale amministrativa — Eccezione d'incompetenza — Sospensione — Rinvio degli atti alla Corte di Cassazione di Roma — Incompetenza della medesima.

Perchè ai termini dell'articolo 15 legge 1° maggio 1890 la G. P. A. sospenda ogni decisione, e rinvii gli atti alla Corte di Cassazione di Roma, fa d'uopo che si sollevi la incompetenza dell'autorità amministrativa.

Ove si eccepisca la incompetenza nel senso che la G. P. A. non possa conoscere della impugnata delibera-

zione, perchè insindacabile, allora non eccependosi la incompetenza del potere amministrativo, neppure è competente la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (1).

Considerando che per l'art. 15 della legge 1° maggio 1890 se si sollevi dalle parti o d'ufficio l'incompetenza dell'Autorità amministrativa, la Giunta provinciale deve sospendere ogni decisione e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione per decidere della competenza. Come chiaro scorgesi, perchè ai termini di detto articolo la Giunta sospenda ogni decisione e disponga il rinvio, fa d'uopo che si sollevi l'incompetenza dell'*Autorità amministrativa*, che, val dire, si assuma dalle parti o d'ufficio essere competente a decidere della controversia recata alla conoscenza della Giunta non l'Autorità amministrativa, sibbene una Autorità giurisdizionale diversa.

Si aggiunga che nel mentovato art. 15 e nell'art. 19 della legge medesima fu sancito di nulla innovare alla legge 31 marzo 1877, e che in virtù degli articoli 3 e 5 di tale legge si concede alle Sezioni unite di questa Corte di Cassazione regolare i conflitti, e giudicare della questione di competenza quante volte il conflitto o la questione di competenza tocchino l'Autorità giudiziaria ordinaria.

Nella specie il Comune non dedusse e sostenne, come non deduce e sostiene, se non che il Consiglio potesse prendere in modo insindacabile la deliberazione impugnata dall'Ubertis e che per siffatta insindacabilità la Giunta non avesse potestà di giudicare del reclamo dell'Ubertis.

In questo senso fecesi parola di incompetenza, ma nè dalle parti, nè d'ufficio, si disse che competenza di sindacare quel deliberato appartenesse per avventura all'Autorità giudiziaria ordinaria.

Sicchè questo Supremo Collegio non esita punto a ri-

---

(1) Crediamo che questo sia il primo caso, in cui il Supremo Collegio chiamato per legge a Sezioni Unite a disciplinare le giurisdizioni e le competenze fra' vari ordini amministrativi e giudiziarii, ha esaminato anzi tutto se nella presente causa avesse competenza a pronunziare. E dando esempio come il magistrato moderatore dell'altrui competenza debba per primo moderare sè stesso, ha dichiarato la propria incompetenza.

La decisione è importante, perchè spiega qual deve essere la incompetenza, che eccepita innanzi la G. P. A. faccia sospendere ogni decisione, e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione di Roma.

tenersi incompetente a decidere della questione d'incompetenza rinviatagli dalla Giunta provinciale amministrativa.

Per questi motivi, la Corte a Sezioni unite dichiara la propria incompetenza a decidere della eccezione d'incompetenza, rinviatale dalla Giunta provinciale amministrativa.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 21 marzo 1893).

Presidente EULA — *Relatore* PUCCIONI.

Costa in Pendola (avv. Brusco e Caligaris) — Opera pia Gimelli (avv. Falcone).

Conti di una Opera pia — Riduzione — Osservazione ai bilanci — Approvazione dell'autorità tutoria — Poteri discrezionali degli Amministratori — Incompetenza del potere giudiziario — Esercizio di un diritto civile.

Le riduzioni nei conti di un' Opera pia possono formare argomento di censura all'operato dell'Amministrazione, che solamente in via di osservazione si potrebbe proporre avanti l'autorità tutoria, quando furono anno per anno pubblicati i bilanci prima di eseguirli; ma tornarvi sopra dopo l'approvazione dell'autorità competente e la esecuzione definitiva dei bilanci medesimi, sarebbe turbare sostanzialmente il funzionamento dell'Amministrazione.

L'esercizio dei poteri discrezionali degli amministratori di un' Opera pia, non può andare soggetto a censura davanti l'autorità giudiziaria.

L'approvazione dei conti di una Opera pia non impedisce lo esercizio di un diritto civile, che la legge accorda.

Attesochè la questione di competenza si è realmente elevata col primo mezzo del ricorso, che dice violati gli articoli 710, 436, 439 Codice civile, e 2 e 4 della legge sul Contenzioso amministrativo in relazione all'art. 5 della legge sulle Opere pie 3 agosto 1862, gli articoli 4, 10, 14 e 15 di questa legge, 1350 n. 3, 1140, 1145, 1108 Codice civile, 360, 361, 517 Cod. di proc. civ.

Attesochè la Corte di merito ritenne non potersi la perizia estendere a tutte le indagini indicate dalla Costa, perchè alcune di esse esorbitavano dal tema di una semplice verificazione di conti; ed in vero (così la sentenza) l'erogazione *in assegni per studi* maggiore di quella voluta dal testatore, o fatta a favore di giovani non chiamati a

fruirne, *le spese in salari* ad impiegati eccedenti la somma di lire 1,700 stabilita dal testatore, che la Costa vorrebbe eliminate e ridotte nei conti, formano argomento di censura all'operato dell'Amministrazione, che solamente in via di osservazione si sarebbero potute proporre avanti l'autorità tutoria sulle Opere pie, quando furono pubblicati anno per anno i bilanci prima di eseguirli; ma tornarvi sopra per le tardive opposizioni della Costa, dopo l'approvazione dell'autorità competente e l'esecuzione definitiva dei bilanci stessi, sarebbe tentare un perturbamento sostanziale alle operazioni dell'Amministrazione.

Il concetto della Corte è giusto in quanto si riferisce *alle spese di amministrazione* o ai salari degl'impiegati, trattandosi di materia rimessa senza dubbio ai poteri discrezionali degli amministratori dell'Opera pia, il cui esercizio non può andar soggetto a censura davanti all'autorità giudiziaria.

È però evidentemente errato in quanto riguarda *i posti di studio*. Imperocchè, dato che questi siano stati conferiti a giovani non aventi le qualità determinate nel testamento, o siasi ad essi assegnata una somma maggiore di quella stabilita dal fondatore, o che in altri termini sia stata per posti di studio erogata in modo non conforme all'atto di fondazione di una parte delle rendite pur destinate ad assegni dotali, sarebbe in tutte queste ipotesi rimasto leso un diritto essenzialmente civile delle parenti del testatore chiamate a goderne; ond'è manifesto che l'approvazione dei conti per parte della Deputazione provinciale, richiesta principalmente nell'interesse dell'Opera pia, non avrebbe potuto impedire l'esercizio dell'azione concessa dalla legge a tutela di quel diritto.

Per questi motivi, tenuta ferma la dichiarata incompetenza dell'autorità giudiziaria a rivedere l'erogazione delle spese di amministrazione dell'Opera pia Gimelli, dichiara la competenza della stessa autorità a conoscere degli assegni per studi in quanto, esclusi i criterii di estimazione, si fossero sussidiati giovani non compresi nella categoria specificata nel testamento di Michele Gimelli, od assegnate per questo titolo somme maggiori di quelle legate dal testatore. Cassa, conseguentemente, in questa parte la denunziata sentenza, rinviando i motivi di merito alla Corte di Cassazione di Torino.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 13 maggio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* CASELLI.

Comune di Riparbella (avv. Bianchi) — Paglianti (avv. Pierini).

Amministratori comunali — Spese fatte pagare al Comune — Fatti anteriori alla nuova legge comunale — Competenza del Consiglio di prefettura in 1ª istanza — Competenza della Corte dei conti in grado di appello

Sulla responsabilità degli amministratori comunali, anche per fatti anteriori alla pubblicazione della nuova legge comunale è competente in prima istanza il Consiglio di Prefettura, ed in grado di appello la Corte dei Conti.

Osserva che la Giunta comunale di Riparbella il 3 agosto 1888, penetrata della urgenza, incaricava il sindaco di far rimuovere la terra franata sulla via del Camposanto, e ricostruire la scarpata sul possesso Paglianti; e quindi con altra deliberazione del 20 ottobre, viste le note ed i documenti, stanziava a Francesco Belli in rimborso dei lavori eseguiti lire 71.10. Posteriormente nell'adunanza del 24 ottobre il sindaco Paglianti riferiva alla Giunta, che nel tempo passato vennero intrapresi i lavori di riordinamento di una frana avvenuta nella via suddetta di fronte al possesso di Pietro Paglianti, ma che tali lavori eransi limitati al solo movimento della terra, e quindi riusciti insufficienti senza la costruzione di un muro, per il quale esso sindaco non avea creduto dare ordini senza attendere la formazione e la convocazione della nuova Giunta. Deliberava questa la costruzione del muro. Tale deliberazione era fatta eseguire dal sindaco senza che venisse sottoposta all'approvazione del Consiglio comunale ed al visto della Prefettura.

Intanto con altra deliberazione del 16 dicembre la medesima Giunta, dovendosi corrispondere a certo Dardini lire 292,02 per la valuta di un muro costruito, stornò da altri titoli del bilancio lire 87.77, e di questa deliberazione ne fu riferito al Consiglio il 2 maggio 1889, che ne prese atto ad unanimità di voti.

Anche successivamente la Giunta con deliberazione del

18 gennaio 1887 fece altro stanziamento, per levare la terra e per restauri alla detta frana. E nel resoconto morale che la Giunta medesima fece al Consiglio, disse che per la frana suddetta era occorsa la spesa di lire 416.17, di cui lire 124.15 per movimento di terra, e lire 228.02 per la costruzione del muro, ed il Consiglio approvò in ogni sua parte.

Rinnovatasi per le elezioni generali la rappresentanza municipale, il Consiglio comunale con una deliberazione del 16 maggio 1890 autorizzò il sindaco a stare in giudizio per ottenere il rimborso della spesa indebitamente cagionata al Comune con la deliberazione del 28 ottobre 1888.

Ed in esecuzione di tale deliberazione il sindaco di Riparbella convenne avanti il pretore di Ravignano i componenti di quella Giunta per ottenere la loro condanna al pagamento in solido di lire 428.27 per danno cagionato al Comune con la spesa, che al Comune stesso non dovea far carico per la costruzione del mentovato muro.

Il pretore con sentenza del 22 luglio 1891 accoglieva la proposta dimanda.

Appellava Ulisse Paglianti, insistendo sulla dedotta incompetenza dell'autorità giudiziaria. Ed il Tribunale di Pisa con pronunziato del 6 dicembre 1891 dichiarava l'incompetenza dell'autorità giudiziaria a conoscere della proposta azione.

Di detto pronunziato si chiede lo annullamento per violazione dell'art. 2 delle disposizioni preliminari del Codice civile, dell'art. 126 della legge com. e prov. del 1865 e falsa applicazione dell'art. 256 della legge com. e prov. del 1889.

Dice il ricorrente che gli amministratori, i quali hanno ordinato una spesa non autorizzata dal bilancio e non deliberata dal Consiglio comunale sotto l'impero della legge del 1865, hanno un dritto quesito ad esser giudicato da quella autorità a cui era deferita dalla legge stessa la cognizione di simigliante obbligazione. Le disposizioni della legge transitoria per l'applicazione del Codice di procedura civile non si possono applicare; riguardano esse la pura competenza e non le quistioni riflettenti la sostanza e gli effetti di una obbligazione. Inapplicabile perciò è alla specie la disposizione dell'art. 256 della nuova legge comunale e provinciale in quanto che le colpe in essa considerate non eran previste dalla legge precedente, la quale sottoponea

al giudizio contabile i soli maneggiatori del denaro dei Comuni e delle Province. E la regola, che le leggi le quali determinano la competenza sono retroattive, riceve applicazione solamente quando, mutando la competenza, restano intatti i diritti delle parti. Nè potrebbe ritenersi che fosse retrospettiva la competenza, ferma rimanendo la responsabilità giuridica secondo la precedente legge; stantechè la competenza alla nuova giurisdizione amministrativa è data dalla legge nuova per avere parificato la responsabilità degli amministratori alla responsabilità dei contabili.

Si sostiene inoltre che per un altro ordine di considerazioni sarebbe inapplicabile la disposizione dell'art. 256, posto mente che la spesa in quistione non poteva mai cadere a carico del Comune, non avendo potere la Giunta e lo stesso Consiglio di addossare al Comune la spesa medesima, e quindi era nulla di pieno diritto la relativa deliberazione. E così essendo si rientrava nell'ipotesi dell'articolo 1151 del Codice civile, e non potea applicarsi l'art. 256 della legge del 1889, il quale limita la responsabilità degli amministratori alle spese non autorizzate in bilancio e non deliberate dal Consiglio; e quindi per siffatta responsabilità soltanto è data la competenza al Consiglio di Prefettura ed alla Corte dei conti.

Osserva che varia è stata la giurisprudenza della Corte dei conti nel risolvere la quistione che non poche volte è stata chiamata ad esaminare, e che ora per la prima volta si propone avanti a questo Supremo Collegio. Non dubitò da prima quella Corte di affermare che la competenza data con la disposizione dell'art. 256 della nuova legge comunale e provinciale si dovesse indistintamente esplicare, senza poter distinguere tra fatti posteriori e fatti anteriori alla legge stessa.

Indi mutò avviso, ed il ricorrente nello svolgere il suo ricorso riproduce gli argomenti che dalla Corte dei conti si adottarono nel mutare d'opinione. Ma a questa giurisprudenza, che può dirsi intermedia, ha nuovamente contradetto la Corte stessa, e con recente decisione è ritornata alla primitiva opinione. E questa opinione pare anche al Supremo Collegio che sia la preferibile.

Per questi motivi rigetta, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 11 dicembre 1893).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* ROCCO-LAURIA.

Comune di Bargagli (avv. Cappellini e Daneri) — Mangini (avv. Peirano e Fazio).

Esistenza di provvedimento amministrativo — Superfluità del giudicato — Quistione di competenza giudiziaria — Liquidazione amministrativa — Accettazione — Procedimento amministrativo — Domanda di condanna.

Il discutere se, standovi un provvedimento amministrativo, tornasse soperfluo il giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria, rientra nella competenza del potere giudiziario.

L'accettazione è atto che non si confonde con la materia del conto, nè costituisce atto del relativo procedimento amministrativo, è invece atto contrattuale, mercè cui con obbligazione posteriore si riconosce quella nascente da liquidazione. E perchè tale, fa rientrare nella competenza giudiziaria la domanda, che su di essa si fonda per ottenere un giudicato di condanna.

Considerando che il Mangini ha promosso fuori dubbio un giudizio di cognizione. Lo ha però promosso in base di titolo amministrativamente costituito, in base cioè di liquidazione di conto eseguita dal Consiglio di prefettura con provvedimento, che non si scorge impugnato nè con l'appello, nè con la revocazione. Onde non è già che egli non abbia inteso di rinunziare al cennato titolo amministrativo da aprire l'adito alla disputa delle partite componenti il conto.

Invece, non pagato nelle vie amministrative della somma residuale posta a suo credito col provvedimento del Consiglio di prefettura, ha stimato di far aggiungere alla forza esecutiva del titolo amministrativo l'azione di un giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Si poteva discutere se, standovi il provvedimento amministrativo, tornasse superfluo il giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria, ma tale disputa rientrava senza fallo nella competenza dell'autorità giudiziaria.

È vero che il Comune ha sostenuto decorrere il termine ad appellare contro la menzionata liquidazione am-

ministrativa del conto dal giorno della relativa notifica, e che questa non ancora aveva avuto luogo, ma nella specie accade che la somma liquidata a carico del Comune in vantaggio del Mangini fu posta sin dal 1884 in bilancio approvato dal Consiglio comunale e dalla Deputazione provinciale, approvazioni le quali importano che il Comune abbia nei modi di legge accettata la liquidazione amministrativa. Standovi la legale accettazione, incombe non più alla stregua dell'appellabilità o meno, sibbene alla stregua dell'accettazione decidere la controversia.

Ora l'accettazione è atto, che non si confonde con la materia del conto, nè costituisce atto del relativo procedimento amministrativo. E' atto contrattuale mercè cui con obbligazione posteriore si riconosce quella nascente da liquidazione. E perchè tale, fa rientrare nella competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria la domanda che su di essa si fonda per ottenere un giudicato ordinario di semplice condanna.

Vedrà poi (se come e quando di diritto) il Comune, se potrà far correggere nelle vie amministrative col rimedio della rivocazione, errori di fatto, o di calcoli per avventura incorsi nella liquidazione amministrativa. Finora non lo ha fatto, nè nel giudizio di merito ha chiesto un termine per farlo; e non è il caso di esaminare se, avvenuta la correzione, potesse esso influire sul giudicato dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Dalle enunciate osservazioni emana che la competenza a decidere della causa sia dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Per questi motivi, la Corte dichiara competente l'autorità giudiziaria ordinaria a decidere della causa; rigetta quindi il ricorso del Comune di Bargagli per quanto riguarda l'elevata incompetenza.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 8 giugno 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* GIUDICE.

Ministero dei Lavori Pubblici (avv. erar. Criscuolo) — Comune di Taranto (avv. Sansonetti) ed altri.

Quistione di diritto privato — Compromissione della ragione pubblica — Fatto della pubblica Amministrazione — Danno del Municipio — Azione giudiziaria — Lavori pubblici — Competenza giudiziaria.

Quando la quistione è circoscritta nei limiti del tutto

particolari senza compromissione di alcuna pubblica ragione, e l'oggetto della domanda nonchè la ragione della stessa, cioè il fatto dannoso attribuito a colpa della pubblica Amministrazione dei lavori pubblici, appariscono d'ordine del tutto privato, è la giurisdizione ordinaria competente a dare giudizio su di un fatto produttivo di conseguenze giuridiche.

Non si adisce il magistrato ordinario per garentire giudiziariamente una ragione pubblica, la quale non potendo esser termine di rapporto privato si garentisce da sè con mezzi proprî e non in via di giudiziaria contestazione.

Il Comune anche come persona morale avente soggettività amministrativa ed un patrimonio ed un interesse economico può ben considerarsi danneggiato come ogni altro dal fatto colposo dell'Amministrazione, e spiegare un diritto civile, cioè che sia fatta cessare la causa del danno.

Considerando, che dagli atti non risulta smentita la posizione di fatto ritenuta dal giudice del merito, quello cioè, che la trincea sia stata aperta a nome e per conto dell'Amministrazione del Ministero dei lavori pubblici, che questa sia stata anche per conto della stessa Amministrazione abbandonata, senza che formi oggetto di alcuna pubblica ragione, e che la stessa sia riuscita dannosa, rendendo malsana l'aria nelle località circostanti, fra le quali l'abitato del comune di Taranto.

Si tratta quindi di un fatto dannoso della gestione del Ministero dei lavori pubblici, senza esigenza pubblica a mantenere quella trincea, per la quale esigenza si potesse soltanto parlare di rivalsa di danni, lasciando all'autorità amministrativa il vedere se la trincea dovesse ovvero no rimanere quale essa è. Insomma è sembrato alla Corte regolatrice non sia messo in questione alcun provvedimento sanitario, che porti seco un giudizio tecnico sulla salute pubblica e sui mezzi di garantirla, come non sia messa in questione alcuna opera pubblica, trattandosi invece di far cessare una condizione locale in terreno privato, che è stata fatta per gestione del Ministero dei lavori pubblici, e che è ritenuta, senza contestazione, avesse renduto insalubre l'aria nelle circostanti località, fra quali lo abitato di Taranto, e

richiedendosi che la località fatta dannosa sia rimessa al pristino stato col ricolmamento della trincea da chi per colpa del quale quel danno si era verificato.

Ora circoscritta la questione in questi limiti del tutto particolari, senza compromissione di alcuna pubblica ragione, l'oggetto della domanda, cioè la colmata della trincea, e la ragione della domanda stessa, cioè il fatto dannoso attribuito a colpa dell'Amministrazione dei lavori pubblici appariscono di ordine del tutto privato, e la giurisdizione ordinaria si mostra promossa a dar giudizio su di un fatto produttivo di conseguenze giuridiche. Nè questo carattere speciale e giuridico dell'oggetto e della ragione della domanda svanisce, in quanto che il Comune nella domanda parli di danno arrecato alla salute di tutti i suoi amministrati. Imperocchè il Comune con ciò dire non intese di adire il magistrato ordinario per garantire giudiziariamente una ragione pubblica, la quale non potendo essere termine di rapporto privato si garantisce da sè con mezzi propri e non in via di contestazioni giudiziarie.

Invece il Comune, anche come persona morale, avente soggettività amministrativa ed un patrimonio ed un interesse economico, poteva ben considerarsi danneggiato, come ogni altro, dall'insalubrità dell'aria, prodotta dal fatto colposo dell'abbandono della trincea, e spiegare un diritto civile, quello cioè che sia fatta cessare quella insalubrità, mediante il ripristinamento della località, che sarebbe conseguentemente riuscito di vantaggio alla salute di tutti gli abitanti del comune di Taranto.

Sicchè richiamata questa Corte di Cassazione a provvedere sulla eccepita incompetenza, essa ravvisa giusta la sentenza impugnata, che manteneva la competenza giudiziaria nella causa. E però non trovando meritevole di accoglimento la eccezione di attribuzioni dedotta dall'Amministrazione dei lavori pubblici, la Corte rigetta il ricorso che eccepiva la incompetenza giudiziaria.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 19 dicembre 1893).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* GUARRASI.

Comune di Porto Maurizio (avv. Alasia) — Morgigni (avv. Spirito) G. P. A. e Ministero delle Finanze (avv. erar.).

Doppia funzione della G. P. A. — Funzione amministrativa e funzione giudiziaria — Provvedimenti e sentenze — Materia di tasse — Reclamo al Governo del Re — Ricorso all'autorità giudiziaria.

Doppia è la funzione della G. P. A. una cioè quando è chiamata ad approvare, l'altra quando è adita per giudicare. Nel primo caso è autorità tutoria ed emette provvedimenti, contro i quali è dato ricorrere al Governo del Re. Nel secondo caso, in materia d'imposte, emana sentenze, contro le quali è dato poter ricorrere solamente all'autorità giudiziaria (1).

Sicchè la G. P. A. in quanto giudica su reclami di tal genere esercita una vera funzione giurisdizionale, e quindi con la decisione emanata in subiecta materia *viene ad esaurirsi la via contenziosa amministrativa, e per impugnarne il pronunziato non altra via rimane che quella di rivolgersi all'autorità giudiziaria.*

L'avv. Roberto Morgigni nel 1890 fu iscritto nei ruoli dei contribuenti per la tassa di famiglia. Fu compreso nella categoria 9ª ed imposto quindi della contribuzione pari a lire 18 annue.

---

(1) E nella sentenza *15 dicembre 1893, Comune di Porto Maurizio e Ricci* proclamò:

« Questa Corte suprema considera come oramai sia a questo riguardo ferma la giurisprudenza di questo supremo Collegio, che la Giunta provinciale amministrativa giudicando sui reclami contro l'operato della Commissione o della Giunta comunale in ordine alla tassazione di imposte, esercita una vera funzione giurisdizionale, pronunzia siccome Tribunale, e quindi da quel momento si deve ritenere siccome esaurita la via contenziosa amministrativa, e cosicchè per impugnare la correlativa decisione della G. P. A. non altra via rimane aperta alle parti che quella di rivolgersi all'autorità giudiziaria, sola competente a conoscere e decidere le controversie che all'imposizione delle imposte si riferiscono.

« Chi avesse vaghezza di consultare un più ampio svolgimento delle ragioni che questa massima suffragano, potrebbe consultare la sentenza in pari data pronunziata da questo Collegio supremo, in causa Comune di Porto Maurizio e Morgigni, e l'altra in causa Tanlongo del 12 marzo 1892. »

Per l'anno 1891-92 fu invece passato nella categoria 12ª e gravato quindi dell'imposta correlativa in lire 30.

Da ciò un primo reclamo, che fu dal Consiglio Comunale respinto, ed un secondo in via di gravame alla G. P. A. che lo accolse.

Fu all'uopo ritenuto che nessuna prova vi fosse per credere variate le condizioni di agiatezza del Morgigni, e quindi nessuna ragione per aumentarne la tassa.

Da parte del Comune fu presentato ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, il quale sulla declinatoria di foro proposta nell'interesse della finanza dall'avv. erariale senza punto discendere all'esame concernente il merito dell'intimato ricorso, questo, insieme agli atti e documenti correlativi, trasmetteva a questo Supremo Collegio per decidere intorno alla proposta declinatoria.

L'unica questione adunque che si propone all'esame di questa Corte regolatrice, consiste nel vedere se dalle decisioni della G. P. A., quando pronunziano in materia d'imposte comunali, sia aperto l'adito per ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato.

Ora su tale questione questo Supremo Collegio ha già fermata una giurisprudenza. Invero, interrogata in altri casi, e nell'interesse di altre persone, fu osservato che doppia sia la funzione della G. P. A.

Una cioè quando è chiamata ad approvare; l'altra quando è adita per giudicare. Nel primo caso è a considerarsi quale autorità tutoria; nel secondo siccome un tribunale amministrativo.

Nel primo caso emette provvedimenti, e contro ai provvedimenti è dato ricorrere al Governo del Re. Nel secondo caso emana sentenze, e contro le sentenze è dato solamente di poter ricorrere all'autorità giudiziaria, essendochè per regola tutte le controversie in materia di tasse sono specialmente assegnate all'autorità gindiziaria.

Nè vale il dire che nella fattispecie la G. P. A., si è limitata ad un apprezzamento di fatto, che sarebbe pure insindacabile avanti al magistrato ordinario; imperocchè da parte del ricorrente si sostiene invece, che la G. P. A., sopradetta abbia così giudicato per un erroneo principio di diritto. In guisa che spetterebbe pur sempre all'autorità giudiziaria il vedere se nella fattispecie, sieno, ovvero no, ammissibili i motivi del ricorso.

Ma del resto qui non è oggi il caso di pronunziare sull'ammissibilità o meno del prodotto ricorso, ma di ricercare soltanto il magistrato che sia competente a giudicarlo.

Ora sotto questo solo aspetto considerata la questione, non può mettersi in dubbio per le cose oggi ricordate e per quelle in altre sentenze più diffusamente svolte, che la G. P. A., in quanto giudica sui reclami in materia di tasse comunali, eserciti una vera funzione giurisdizionale, giurisdizione preesistente alla nuova legge sulla giustizia amministrativa, ed alla quale non si possono estendere le speciali e tassative disposizioni in quest'ultima contenute, e che pertanto con la decisione della Giunta Prov. Amm. emanata in *subjecta materia* viene ad esaurirsi la via contenziosa amministrativa, si che per impugnarne il pronunziato non altra via rimane che quella di rivolgersi all'autorità giudiziaria.

Per questi motivi, la Corte dichiara nella fattispecie la competenza dell'autorità gindiziaria.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 29 maggio 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* PUCCIONI.

Concheddu (avv. Pala) — Municipio di Cagliari (avv. Parenzo).

Ordinanza del sindaco — Atto d'imperio — Divieto d'innalzare — Lesione di diritto civile — Competenza giudiziaria.

Quando il sindaco di un Comune, qual capo della Amministrazione comunale e perciò come legittimo rappresentante del Comune, nega ad un privato il permesso d'innalzare due piani nella sua casa, non per motivi di sicurezza o igiene pubblica nè per ottemperare a disposizioni del regolamento di Polizia urbana della Città, ma soltanto perchè la casa si sarebbe dovuto demolire, qualora fosse approvato il progettato piano regolatore, ossia perchè nel caso di attuazione di questo progetto l'espropriazione della casa, accresciuta di due piani, avrebbe portato a carico del municipio una maggiore indennità, è evidente che, avendo il Comune imposto alla proprietà di un privato un vincolo non ammesso da alcuna legge nè da alcun regolamento, a ragione costui adisce l'autorità giudiziaria, la sola competente a conoscere, nei limiti ben s'intende e agli effetti di che nell'art. 4 della legge

sul Contenzioso amministrativo della lesione del suo diritto di proprietà derivato dall'illegittimo ed arbitrario divieto di fabbricare, si abbia pur questo a qualificare come un atto d'impero.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 29 maggio 1893).

Presidente EULA — *Relatore* MASI.

Delmati Buttafava (avv. Baisini) — Demanio dello Stato e Ministero dei lavori pubblici (avv. erar.).

Reclamo di proprietà — Competenza giudiziaria — Canale o letto di fiume — Formazione degli elenchi — Proprietà del corso d'acqua — Riva — Proprietà demaniale — Proprietà privata.

Il reclamo di proprietà, e la istanza che un diritto civile fosse riconosciuto e dichiarato, non può avanzarsi che alla giurisdizione ordinaria, anche se la contestazione è diretta a far dichiarare privato un canale o letto di fiume indubitatamente demaniale e pubblico (1).

La legge 10 agosto 1884 applicando ai corsi di acque pubbliche le disposizioni della legge 20 marzo 1865, per

---

(1) Con sentenza del *9 giugno 1890*, nella causa *Comune di S. Lucido e Comune di Falconara*, la Corte di Cassazione di Roma proclamava la massima che: « l'autorità giudiziaria abbia la potestà di decidere *se esista il diritto civile* che si afferma leso, e di chiarire quale sia la lesione arrecatagli *e quali ne siano gli effetti* in rapporto allo scopo della domanda ».

E con altra sentenza *7 maggio 1892* in causa *Liguori e Municipio di Majori* riaffermò la massima così giudicando: «È evidente la competenza del magistrato ordinario per pronunciare e definire questioni di proprietà, o di diritti alla proprietà inerenti. E non monta che sia intervenuto un atto amministrativo, perchè Liguori non domanda all'autorità giudiziaria che annulli l'atto amministrativo, ma domanda che provata la di lui proprietà, si dichiari non conforme alla legge la ordinanza sindacale, che il suo diritto di proprietà ha violato. Or *tale declaratoria è nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria* ».

Infine giova ricordare che con sentenza *12 febbraio 1887* in causa *Garibaldi e Demanio* così decise:

« Quando nel conoscere del carattere giuridico di un corso d'acqua, sorge tra l'Amministrazione pubblica ed i privati una controversia di questa natura, la competenza del potere giudiziario per eliminarla non occorre più oltre che si attinga alle regole del diritto comune, essendo essa tassativamente ed espressamente indicata ormai dalla legge speciale 10 agosto 1884, n. 2644. »

Difatti per l'art. 25 di detta legge è obbligo dell'Amministrazione dei lavori pubblici di formare gli elenchi delle acque pubbliche, ed è concesso ai privati in caso di pregiudizio di farne *reclamo all'autorità giudiziaria.*

le strade ha stabilito gli stessi termini di separazione fra le due autorità.

Per la formazione degli elenchi e fino alla loro decretazione e pubblicazione è competente il potere amministrativo per dichiarare e classificare per pubblico un corso di acqua. Ma contestandosi giudiziariamente la questione, prima o dopo la dichiarazione amministrativa, la decisione sulla proprietà del corso di acqua se pubblica o privata appartiene ai Tribunali.

La riva che serve al regime del fiume, ancorchè in qualche parte dell'anno rimanga asciutta, forma parte dell'alveo del fiume, ed è demaniale; se invece sia abbandonata forma parte della proprietà confinante.

Siffatta norma discretiva di diritto, che impera nel campo amministrativo e nel giudiziario, regola lo esercizio dell'una e dell'altra giurisdizione; dell'amministrativa nella formazione degli elenchi, e nella discussione dei reclami, della giudiziaria nella definizione delle liti contestate.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 31 agosto 1893).

Presidente TONDI — *Relatore* BASILE.

Parisi (avv. Bentivegna) — Mirabelli (avv. Grippo).

Incompetenza giudiziaria — Provvedimenti amministrativi jure imperii — Inammessibilità di azioni possessorie — Lavori ordinati dalla pubblica amministrazione sulle vie pubbliche — Indennità — Rinvio al petitorio.

Emesso un provvedimento amministrativo jure imperii, *è competente l'autorità giudiziaria a riconoscere se fu o meno emanato nelle forme legali, ma non ad indagarne la opportunità e ordinarne la riduzione* ad pristinum.

Contro la esecuzione dei lavori ordinati sulle pubbliche vie dall'autorità amministrativa, inammessibili sono le azioni possessorie, come pure contro le opere dichiarate di pubblica utilità, salvo il ricorso all'autorità amministrativa per far revocare quella dichiarazione o domandare l'indennizzo all'autorità giudiziaria.

La improponibilità delle azioni possessorie contro gli atti dell'autorità amministrativa si risolve in incompetenza dell'autorità giudiziaria (1).

(1) Cfr. al riguardo *Giustizia Amm.* Anno 1890, Parte III, pag. 17 e segg.; Anno 1891, Parte III, pag. 27 e segg. 58 e segg.; Anno 1892, Parte III, pag. 46 e segg.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 16 novembre 1893).

Presidente GHIGLIERI — *Relatore* BRUNENGHI.

Colli — Cotta Ramusino.

Azione popolare — Impugnativa di deliberazioni del Consiglio comunale o della Giunta — Giudizî elettorali — Parte interessata.

Per parte interessata nei giudizî elettorali non deve intendersi soltanto colui della cui esclusione od iscrizione si tratta, ma anche quel cittadino che ha esercitato l'azione popolare (1).

L'azione popolare fu accordata dalla legge per impugnare le deliberazioni della Giunta o del Consiglio non conformi a legge, non già per venirle a sostenere dinanzi la G. P. A. o la Corte di Appello, ove da altri venissero impugnate.

Osserva che, sebbene non possa plaudire al concetto espresso dalla Corte di merito nel suo ragionamento, che cioè per parte interessata nei giudizi elettorali debbasi intendere colui della cui particolare esclusione o iscrizione nelle liste elettorali, o elezione o esclusione da consigliere, si tratta, perchè la legge comunale, giusta gli articoli 52 e 90 considera come interessato anche quel cittadino che ha esercitato l'azione popolare di che in detto articolo 52 è fatta parola; pure ritiene che la Corte di appello non ha violato nè male applicato le dette disposizioni di legge quando negò la qualità di interessato, a senso di dette disposizioni, a Vittorio Colli e soci, che avevano inteso farsi interventori nel giudizio elettorale promosso da Cotta Ramusino e compagni, per propugnare la elezione di Passerini alla carica di consigliere comunale e far respingere il ricorso del Cotta e soci che avevano reclamato contro tale elezione.

Ed ebbe ragione la Corte di così ritenere, perchè l'azione popolare fu dalla legge accordata per impugnare quelle deliberazioni del Consiglio e della Giunta che si cre-

(1) In questa sentenza si è meglio configurato il concetto della persona interessata, e la latitudine da darsi allo stesso nei giudizii elettorali.

dono non conformi a legge, ma non già per venirle a sostenere dinanzi a queste autorità amministrative, ed avanti la Corte d'appello, quando da altri fossero impugnate, perchè in tal caso il vero interessato a sostenerle è colui della cui iscrizione o elezione si tratta.

E in nessun luogo della legge è detto che possa un elettore o cittadino farsi campione o sostenitore di una iscrizione o elezione stata fatta dal Consiglio o dalla Giunta, quando colui a cui favore fu fatta si sta silenzioso, malgrado che se la veda da altri impugnata. In tal caso la legge ha dovuto ritenere che per far valere tanto le ragioni di quello, la cui elezione si impugna, quanto quelle dell'interesse generale per la retta applicazione della legge, bastasse l'intervento al giudizio del Pubblico Ministero davanti la Corte, e quella imparzialità di apprezzamento che la legge presume sempre in quei Corpi, costituiti appunto per giudicare e dirimere tali questioni.

Quindi non può essere riguardata che come un'illegale intrusione quella di coloro che vogliono atteggiarsi a difensori di quelli la cui elezione è contrastata, quando essi non credono difendersi, e rimettono alla coscienza e prudenza dei magistrati la loro causa.

Ben fece pertanto la Corte a non riconoscere la qualità di interessati a senso di legge nel Colli e compagni, i quali se avevano creduto inoltrare al Consiglio comunale un controricorso per sostenere l'elezione a consigliere dell'avvocato Passerini che era stato promosso dal Cotta Ramusino, per la sua qualità di amministratore di uno istituto, che aveva assunto la esattoria comunale di Mortara, con ciò non avevano fatto valere alcuna azione che loro fosse consentita dalla legge elettorale, sicchè, se diritto di agire non avevano, e se avevano spiegato un particolare interesse all'elezione del Passerini, con ciò non potevano pretendere di essere legittimi contraddittori al reclamo sporto da Cotta e compagni, onde fossero ad essi notificati quello fatto alla Giunta provinciale, ed il posteriore alla Corte d'appello.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

SEZIONI UNITE.

(Sentenza 5 settembre 1893).

Presidente PUCCIONI — *Relatore* BRANCIA.

Buini (avv. Hanau) — Sindaco del comune di Porretto e Poli.

Elettorato amministrativo — Inelegibilità — Maneggio di denaro del Comune — Prestito comunale — Responsabilità della Giunta.

Sono ineleggibili, secondo l'art. 29 legge comunale e provinciale non soltanto coloro che hanno avuto il materiale maneggio del denaro comunale, ma anche chi ha fatto parte dell'amministrazione tenuta a dare il conto.

Quindi tutti i componenti della Giunta comunale sono ineleggibili nel caso di un prestito contratto da questa nello interesse del Comune.

Nel caso d'indebita ingerenza nel denaro comunale, maggiore è la responsabilità collettiva giusta l'art. 155, legge com. e prov.

Osserva sul secondo mezzo che l'ineleggibilità stabilita dall'art. 29 della legge comunale e provinciale contro coloro che, avendo avuto il maneggio del denaro comunale non abbiano reso il conto, non si limita soltanto alle persone che abbiano eventualmente avute nelle mani le somme, ma si estende a ciascun componente dell' amministrazione ch'è tenuta al rendiconto. Imperocchè, in tutti i casi, in cui la responsabilità spetta per legge collettivamente a più persone, essa sussiste a carico di ciascuna, anche quando una, od alcune fra esse siansi ingerite nel maneggio del denaro; non cessando in tale ipotesi, l'obbligo collettivo al rendiconto, dal quale la legge fa dipendere l'ineleggibilità. Nella specie i due prestiti furono contratti dalla giunta comunale, la quale per questo fatto assunse verso il comune la responsabilità anche dell'esecuzione, quella cioè dell'effettivo versamento delle somme nella cassa comunale.

Il sindaco o chi ne fa le veci, non agì, come a dire, per diritto proprio, a sensi dell'art. 131 della legge, ma come rappresentante la giunta, allorchè riscosse le L. 3000 dalla cassa di risparmio, ed intervenne nell'istrumento di mutuo ipotecario stipulato con la congregazione di carità.

Il ricorrente osserva che la responsabilità collettiva non poteva verificarsi che nel caso in cui la giunta, con espressa deliberazione avesse autorizzato il sindaco, o chi per lui a riscuotere i mandati, sostituendosi all'esattore. Ma questo argomento si ritorce contro di lui, essendo che la mancanza appunto di ogni autorizzazione produce la responsabilità collettiva del corpo amministrativo, al quale, in tale qualità, gli istituti mutuanti fecero la sovvenzione.

Neanche vale il dire che il Buini non poteva impedire il fatto commesso dal sindaco e dall'assessore. Egli ben poteva premunirsi nel momento in cui i prestiti furono deliberati, col chiedere che l'esecuzione fosse affidata alla stessa Giunta, e poteva anche invigilare cotesta esecuzione. Se egli, al pari degli altri suoi colleghi, ebbe piena fiducia nel sindaco, imputi a sè medesimo la conseguenza del costui operato, del quale non possono tutti declinare la responsabilità.

D'altronde, la responsabilità collettiva di tutti i componenti della giunta è stata riconosciuta non solo dall'autorità amministrativa, la quale pretese con le note prefettizie del 12 settembre 1891 e 5 novembre 1892 il rendiconto dall'istessa Giunta, od almeno dalla maggioranza di essa, ma ancora dallo stesso Buini, essendochè egli unitamente agli altri componenti della Giunta, rese il conto che fu di poi approvato dal Consiglio di prefettura con decreto del 22 marzo 1893. Da ultimo giustamente la Corte di merito ha osservato doversi la responsabilità collettiva applicare con maggior rigore al caso in esame, in quanto che trattasi d'indebita ingerenza nel maneggio del denaro comunale, a termini dell'art. 155 della detta legge.

Per questi motivi rigetta ecc.

MONOGRAFIE

Se le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato si possano impugnare in Cassazione

I — *Come la quistione sia complessa.* II. — *Limiti della potestà di annullamento demandata alla Cassazione secondo la Legge organica e la Proc. civ.* III. — *Confronto tra le funzioni delle Sezioni della Cassazione di Roma con quelle delle Cassazioni territoriali.* IV. — *La nuova attribuzione deferita alla Cassazione Romana dalla Legge del 1877, sui conflitti, non può estendersi fino al* de quo cogitatum non fuit. V. — *Indole delle funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato prima e dopo la Legge 20 marzo 1865 All. D ed E.* VI. — *Ampiezza dello scopo della Legge giurisdizionale 2 giugno 1889.* VII. — *Ragioni che, escludendo la figura di speciale nella Sezione IV, pongono la giurisdizione di questa, per l'art. 24 del T. U., come parallela a quella della Cassazione.* VIII. — *Conclusione.*

I. — Una questione, non solo elegante, ma importantissima, si presenta per la prima volta ai cultori del diritto ed al giudizio dei magistrati, ed è se le decisioni della Sezione IV del Consiglio di Stato possano essere impugnate con ricorso per annullamento innanzi alla Corte di Cassazione di Roma.

Però, siccome codesta questione a sua volta riannodasi all'altra, consistente nel vedere se la Sezione IV possa essere annoverata fra quelle giurisdizioni dette speciali, così fa d'uopo occuparci anche di questa.

Perciò la questione presentasi sotto una forma complessa.

E noi accingendoci alla soluzione di essa, esamineremo prima l'istituto organico della Corte di Cassazione, e poi l'organismo, l'indole e la finalità della IV Sezione del Consiglio di Stato.

II. — All'uopo innanzitutto guardiamo i limiti della potestà di annullamento demandata alla Corte di Cassazione e dalla Legge organica giudiziaria e dalla Procedura civile, *comune* a tutte le cinque Corti di Cassazione del Regno.

Secondo la Legge organica sull'ordinamento giudiziario, la Corte di Cassazione conosce dei ricorsi per annullamento delle sentenze pronunciate *in grado di appello* (1).

(1) Legge 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario.

Dalla Legge organica giudiziaria passando al Codice di proc. civ. l'art. 88 statuisce:

« La Corte di Cassazione conosce dei ricorsi per annullamento delle sentenze *a norma dell'art. 517* ».

Per questo articolo 517 (2) del Codice di proc. civ. può essere impugnata con ricorso per Cassazione una *sentenza pronunciata in grado di appello* (3).

Or nessuno al certo oserà dire che le decisioni della IV Sezione del Consiglio di Stato di regola siano profferite in grado di appello. Giacchè, come a tutti è noto, essa giudica ora in prima ed ultima istanza, ora in grado di appello, ed ora, e per lo più, come Corte di Cassazione; sicchè a guardare il solo grado di giurisdizione, in cui la decisione della IV Sezione è emessa, questa non può venire impugnata in Corte di Cassazione, perchè non è sempre sentenza *in grado di appello*, contro la quale *soltanto* è ammesso il ricorso per annullamento.

Se d'altra parte si pone mente all'art. 544 del predetto Codice di proc. civ. relativo all' attuazione della potestà giurisdizionale della Corte di Cassazione, se ne rileva che quando essa annulla, rimanda la causa ad altra autorità giudiziaria uguale in grado a quella che pronunciò la sentenza cassata, acciocchè vi giudichi *ex novo* nei termini e modi del cassato e rinviato (4).

Ora, in tale ipotesi, quale mai sarebbe l'autorità giudiziaria uguale in grado alla IV Sezione?

Il rinvio non può essere certamente fatto ad una Corte di Appello, prima perchè non è autorità pari in grado alla IV Sezione, e poi perchè, anche quando fosse di pari grado, la Corte di Appello appartiene alla giurisdizione dell'ordine giudiziario, mentre la Sezione IV siede al vertice della giurisdizione dell'ordine amministrativo.

Sicchè tanto per l'istituto organico della Corte di Cassazione, quanto pel Cod. di proc. civ., ed, inoltre, per essere incompatibile l'espletamento della funzione giurisdizionale della Corte di Cassazione coll'organismo in cui venne costituita la Sezione IV del Consiglio di Stato, non è am-

(2-3) Vedi in proposito il MATTIROLO, *Trattato di diritto civile giudiziario italiano, Vol. IV, p. 705 e seguenti, 3ª edizione.*

(4) *Ivi,* nonchè p. 856, ove si tratta del giudizio di rinvio dalla Corte di Cassazione.

messibile un ricorso per annullamento avverso le decisioni di questa.

III. — D'altronde, poichè ci pare che giova a spianar la via per la risoluzione della questione, qui faremo un cenno rapidissimo intorno ai rapporti che per effetto della Legge del 1875 prima (5), e della Legge del 1877 (6) poi, si sono creati tra le Sezioni della Cassazione di Roma e le altre Cassazioni territoriali.

La prima di dette Leggi, coll'istituire due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma, da un lato investiva le stesse delle precipue attribuzioni di cui fino allora si trovavano in possesso le Corti di Cassazione di Torino, Firenze, Napoli e Palermo (7), e dall'altro deferiva esclusivamente a quelle (attribuendo loro così una giurisdizione speciale), la cognizione dei ricorsi, che per tal modo sottraeva alle altre Cassazioni, relativi agli affari seguenti, cioè:

1. I conflitti di giurisdizione tra *autorità giudiziarie* già dipendenti da diverse Corti di Cassazione, tra tribunali ordinarii e tribunali speciali;

2. L'azione civile contro Collegi e funzionari dell'*ordine giudiziario* nei casi deferiti alla Corte di Cassazione dal Codice di procedura civile, e i ricorsi per annullamento delle sentenze proferite nella stessa materia dalle Corti d'appello;

3. La rimessione delle cause *dall'una all'altra Corte* per motivi di sicurezza pubblica o di legittima sospezione;

4. I procedimenti disciplinari attribuiti alla Corte di Cassazione dalla legge sull'*ordinamento giudiziario*;

5. I ricorsi contro *sentenze* pronunziate tra privati e l'amministrazione dello Stato che siano impugnate per violazione o falsa applicazione:

a) Delle leggi sulle *imposte o tasse* dello Stato, dirette o indirette;

b) Delle leggi sulla *soppressione delle corporazioni religiose o di altri enti morali ecclesiastici,* e sulla liquidazione e conversione dell'asse ecclesiastico;

---

(5) Legge 12 dicembre 1875 n. 2837, che istituisce due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma.

(6) Legge 31 marzo 1877, n. 3761, sui conflitti d'attribuzione fra la autorità giudiziaria e l'amministrativa.

(7) V. MATTIROLO, *cit. Trattato di diritto giudiziario civile italiano.* Volume I, pag. 360, 4ª edizione.

6. Le *contravvenzioni* alle leggi risguardanti le materie indicate nel numero precedente;

7. I ricorsi in materia di *elezioni* politiche od amministrative (8).

E questa competenza, che fu data alle due Sezioni della Cassazione Romana, senza obiezione veruna fu detta competenza *speciale* (9).

Colla posteriore Legge poi sui conflitti di attribuzione, sotto certi rispetti, avveniva in Italia qualche cosa di analogo a quello che avvenne in Francia quando, sopprimendosi *le Conseil des parties*, costituivasi la Cassazione francese (10); in quanto che, togliendosi al Consiglio di Stato italiano (11) la potestà giurisdizionale di risolvere i conflitti fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, se ne investivano le Sezioni Unite della Cassazione di Roma.

Lo che è anche applicabile alle Cassazioni territoriali, in quanto le attribuzioni loro normalmente conferite dalla Legge organica e Proc. civ., con le posteriori Leggi del 1875, 1877 e 1888 furono ad esse a grado a grado o tolte o limitate così per gli obietti come per la competenza e conflitti (12).

Ed un tale passaggio di potestà di risoluzione dei conflitti dal Consiglio di Stato alle Sezioni Unite della Cassazione Romana fu in fondo in fondo motivato dall'unico e solo motivo, che allora i membri dell'Alto Consesso amministrativo non fruivano della garanzia (13) dell'inamovibilità, di cui godevano i membri della Magistratura Giudicante; mentre dal 1889 in poi non solo fruiscono della inamovibilità, ma diremmo anche dell'immobilità, della quale non gode la Magistratura ordinaria, inquantochè un Consigliere di Stato non può essere trasferito in altro ufficio senza *il proprio consenso* (14), nell'atto che dai membri della Magistratura questa seconda e rilevantissima garanzia non

---

(8) Art. 3 della suddetta legge del 1875, n. 2837.

(9) V. MATTIROLO, *cit.* Vol. I. e pagg.

(10) V. SERRIGNY, *Traité de l'organisation de la compétence. Tom. prim., pag. 80.*

(11) Art. 10 della legge sul Cons. di Stato 20 marzo 1865, all. *D.*

(12) V. op. cit. del MATTIROLO, *Vol. I, Cap. V, Corte di Cassazione, specialmente ai nn. 402 e segg. 410 e segg.*

(13) V. *Relazione dell'ufficio centrale del Senato — Relatore On. Senatore G. Astengo, Sess. 1876-77, pag. 8 (Doc. 6-A).*

(14) V. art. 4 del Testo unico della legge 2 giugno 1889.

si possiede, potendo venire traslocati a piacimento da chiunque possa essere Guardasigilli.

Ma a prescindere dalla nuova condizione creata al Consiglio di Stato coll'essersi devoluto alla Cassazione di Roma il giudizio sui conflitti (15), di cui parleremo in appresso, diremo qui dei rapporti tra la Cassazione di Roma e le altre Cassazioni territoriali, derivati dalle predette Leggi rispetto al regolamento di competenza per ragion di materia e rispetto alla risoluzione dei conflitti.

Ricavasi invero dalle succitate Leggi e dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione di Roma anteriore e posteriore al 1877, che le questioni di competenza sia per le materie speciali ad essa esclusivamente devolute, sia per altre quistioni che direttamente o indirettamente avessero implicato conflitti tra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, non hanno dato luogo *ex antea* che ad un rinvio puro e semplice degli atti da quelle alla Cassazione Romana (16).

E questa, sia per i casi dubbi relativi a materie speciali, sia per gli altri da risolversi in Camera di Consiglio (17), o da trattarsi in pubblica discussione (18), quando ha ritenuta la competenza delle altre Cassazioni territoriali, non ha fatto altro che rinviare a sua volta puramente e semplicemente le cause alle stesse, perchè vi decidessero *pleno jure;* cioè con quella potestà colla quale avrebbero deciso sui ricorsi nel caso che non si fosse elevata l'eccezione d'incompetenza (19).

Per lo che piena, integra ed autonoma è stata sempre ritenuta la giurisdizione delle Corti di Cassazione territoriali.

Onde fu ben detto in proposito che:

« La Corte di Cassazione di Roma, se è investita dalla legge di giurisdizione *esclusiva* e *generale* per alcune *materie*, non cessa però di essere una Corte di Cassazione *giuridicamente* e *gerarchicamente pari* alle altre quattro;

---

(15) La cui risoluzione con la cit. Legge 31 marzo 1877, n. 3761 (serie 2ª), dal Consiglio di Stato passò alle Sezioni Unite della Cassazione di Roma, col procedimento orale pubblico e contradittorio.

(16) V. art. 6 delle disposizioni transitorie del 23 dicembre 1875, numero 2852, per l'attuazione della legge, che istituisce due Sezioni temporanee di Cassazione nella Capitale del Regno; nonchè il MATTIROLO, Vol. I, pag. 412 (4ª edizione).

(17) V. cit. art. 6 delle cit. disposizioni transitorie del 23 dicembre 1875.

(18) V. art. 3 ult. comma della legge 31 marzo 1877 sui conflitti.

(19) V. MATTIROLO, *cit. V. I, n. 409 e segg. in correlazione all'art. 5 della legge del 1877 sui conflitti.*

le quali, per le cause e per gli affari, soggetti alla loro giurisdizione, sono Corti *supreme*, e come tali, non inferiori ad alcuna altra magistratura, nè da questa dipendenti » (20).

E non è possibile che, contro una sentenza di Cassazione territoriale, quándo non venne eccepita dalle parti o non sia stata elevata d'ufficio alcuna eccezione di incompetenza, possa essere mai intervenuto alcun giudicato della Cassazione di Roma; perchè mai è venuto in mente ad alcuno d'impugnare i responsi delle Cassazioni territoriali in parola, nè per motivi d'incompetenza, nè per eccesso di potere, nè per altri titoli innanzi alla Cassazione di Roma.

E perchè? Perchè un ricorso di simil genere sarebbe stato indubbiamente ritenuto un non senso giuridico.

Ed è naturale; giacchè in proposito non sono possibili che queste due ipotesi, che sono le sole logicamente ammissibili.

Cioè, o un errore o una dimenticanza delle parti contendenti, o pure del Collegio Supremo.

Se errore delle parti, peggio per loro che non hanno saputo tutelare i loro diritti, dimenticando l'aureo precetto *jura vigilantibus et non dormientibus subveniunt.*

D'altronde è troppo risaputo che *error juris non excusat.* Ora allo stesso modo che un privato cittadino non ha chi incolpare se innanzi al magistrato dimenticò per ignoranza o per errore di accampare a tempo debito una eccezione di prescrizione, di perenzione e via dicendo, così pure se dimenticò di elevare la eccezione di incompetenza, non rimproveri altri fuorchè sè stesso.

Ove poi si tratti di errore del giudice, poichè è anche noto che *error judicis est error partis*, e la Corte di Cassazione sta al vertice della gerarchia giudiziaria, non resta che rassegnarsi al fato.

Anzi, nemmeno innanzi alla medesima sono possibili quei rimedi straordinari concessi dal legislatore davanti al magistrato di merito, come ad esempio, la rivocazione e la opposizione; imperocchè nell'art. 549 del Codice di proc. civ. è espressamente sanzionato che: « le sentenze della Corte di Cassazione *non sono soggette nè ad opposizione, nè a rivocazione.* »

In conseguenza di che resta fermo che i rapporti delle

---

(20) V. Mattirolo, *cit. V. I, n. 411.*

Sezioni Unite della Cassazione Romana in confronto delle Cassazioni territoriali si sono svolti sempre sul punto che qualsiasi eccezione d'incompetenza di quest'ultime ha sempre avuto luogo in linea *preliminare;* che quando è stata riconosciuta la competenza delle stesse, elleno vi hanno giudicato con pienezza di potestà, e che mai ad alcuno è venuto in mente d'impugnarle *ex post.*

IV. — Se non che adducesi che, se non per diritto comune, almeno per virtù della Legge 31 marzo 1877, e propriamente per virtù dell'art. 3, n. 3 della stessa, le decisioni della IV Sezione, come emesse da giurisdizione speciale, possano essere impugnate dinanzi alla Corte di Cassazione di Roma.

E su di ciò, pur encomiandosi il legislatore del 1889 pel principio liberale donde mosse per attuare la riforma, evidentemente intesa ad istituire una giurisdizione *normale amministrativa* per mantenere il potere esecutivo nei limiti della legalità e della giustizia, abbiamo recentemente ritrovato questa pura e semplice enunciazione:

« Le decisioni della IV Sezione si possono impugnare:

« *a*) Davanti la stessa Sezione con l'istanza di *revocazione*, nei casi in cui questa è ammessa dal Codice di procedura civile;

« *b*) Innanzi alla Cassazione di Roma per vizio d'*incompetenza* o *eccesso di potere* » (21).

Veramente pel secondo caso, a fronte di una dogmatica asserzione non sorretta da quel corredo di argomenti che l'importanza della quistione richiedeva, e che per lo più l'istesso valoroso enunciante per ogni opinione che esterna in altro ramo di giure è solito di addurre, si sarebbe tentati di ricordare il vecchio adagio che si suole ripetere nelle disputazioni, e così al *gratis asseritur*, rispondere col *gratis negatur.*

Ma a parte l'autorità che meritamente ha l'enunciante nella dottrina giuridica, a parte l'impugnativa delle decisioni della Sez. IV per via di *revocazione*, che è l'unico caso ammesso dal legislatore, di cui appresso diremo, anzitutto riesce agevole rispondere, rispetto all'altro caso d'impugnativa per Cassazione delle decisioni in parola, che il legislatore

(21) V. MATTIROLO, *op. cit. Vol. I, n. 469,* la di cui opera dalla 1ª alla 4ª *edizione* abbiamo sempre consultata ed apprezzata.

colla succitata legge attribuendo alla Suprema Corte la cognizione dei ricorsi contro le giurisdizioni speciali, ebbe in mira unicamente quelle giurisdizioni che allora esistevano, e non quelle altre *in fieri*, che in seguito si sarebbero instituite con organismo e finalità differenti.

Ed è, d'altronde, canone di diritto universale che la legge non statuisce *dequo cogitatum non fuit.*

E per persuadersi di ciò anzitutto basta leggere le relazioni governative e parlamentari intorno al disegno di legge sui conflitti, dove è invece, tra l'altro, espressamente affermato rispetto alle attribuzioni giurisdizionali che rimanevano al Consiglio di Stato, tra cui quella intesa a dirimere le quistioni tra lo Stato ed i suoi creditori, riguardanti la interpretazione dei contratti di prestito pubblico, che:

« Il Consiglio di Stato si è tenuto gelosamente nei più ristretti limiti, ognorachè fu chiamato a conoscere della sua competenza decretatagli dal n. 2 dell'art. 10 della legge di sua istituzione, sulle controversie fra lo Stato ed i suoi creditori riguardanti la interpretazione dei contratti di prestito pubblico, delle leggi relative a tali prestiti e delle altre sul debito pubblico. *Nè certo corre pericolo di vedersi annullata nessuna decisione per incompetenza* » (22).

E soggiungesi: « Il Consiglio di Stato, liberato che fosse dalle attribuzioni giurisdizionali dell'articolo 10, guadagnerebbe in eccellenza, di quanto nessuna di esse conviene all'alta sua missione, di *Primo Corpo nel Regno*, dell'ordine amministrativo, pel consiglio, siccome, col nome, portano le sue naturali funzioni, che sono di *illuminare* l'amministrazione ne' *suoi criteri*, di *contenerne i movimenti nei limiti* e all'*osservanza delle leggi*, di custodirne le tradizioni per una condotta uniforme; fine questo di supremo interesse d'ogni regolare amministrazione, e non facile a conseguire in uno Stato grande e di formazione recente » (23).

Da ultimo nel parlarsi dei due poteri fu detto: « Non è a disputarsi di *preferenza*, di *superiorità*, tra l'uno e l'altro dei due poteri, il giudiziario e l'amministrativo. Tutti e due vivono della propria vita, della propria natura. Tra loro non è, nè può essere rivalità, gelosia, antagonismo.

(22) V. *Relazione della Commissione Parlamentare, Sess. 1876-77 Camera dei Deputati* (*Doc. 19-A*), *Relatore* MANTELLINI, *pag. 5.*
(23) Ivi.

Tutti e due *ugualmente* servono alla nazione; ma servir non la devono se non nell'*ordine rispettivo* (24). »

Or senza voler desumere argomenti dalla concordia del Governo, della Camera e del Senato, secondo che rilevasi dalle loro relazioni sul progetto di legge del 1877, che proclamavano tutte il Consiglio di Stato *eminente consesso* e *primo corpo dello Stato*, che tra i due poteri *non v'è* preferenza, e che fra essi *non è a parlarsi* di superiorità, rileviamo soltanto pel nostro scopo quest'affermazione.

Cioè che se fin d'allora per la risoluzione di questioni relative a contratti tra lo Stato ed i suoi creditori intorno al Debito Pubblico, che era una di quelle attribuzioni che rimanevano al Consiglio di Stato, fu espressamente detto nella relazione parlamentare che le decisioni di tal genere *non potevano impugnarsi per incompetenza* — *a fortiori* oggi devesi escludere la possibilità d'impugnativa delle decioni della IV Sezione per incompetenza od eccesso di potere, attesa l'ampia giurisdizione di controllo a questa demandata nei rapporti di diritto pubblico sugli atti e provvedimenti amministrativi con la Legge del 1889 (25), perchè, come tale, evidentemente investita dell'esercizio di funzione giurisdizionale d'indole parallela a quella che esercita la Cassazione in materia di diritto comune.

Laonde sarebbe arbitraria supposizione quella che in ordine a potestà giurisdizionale — che indubbiamente costituisce materia di eminente diritto pubblico, la quale *non privati, quam publici juris est* (26) — nel difetto di precetto legislativo, e in aperta contradizione di dette relazioni parlamentari sulla legge del 1877, si esorbitasse fino al punto da arrivare dove *mai si pensò* di giungere, specialmente quando tutto giorno si discute e si lotta per contenere le giurisdizioni nei loro limiti.

V. — Passando al Consiglio di Stato, incominciamo dal dichiarare che non è qui il caso, nè il luogo, neppure di riassumere le vicende storiche dello stesso, perchè ciò ci condurrebbe troppo lungi dallo scopo prefissoci.

Invece, per quanto possa interessare il nostro obbietto,

---

(24) V. *Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato sul disegno di legge intorno ai conflitti, Sess. 1876-77 (Doc. 6-A) Relatore l'On. Senatore* G. ASTENGO.

(25) Art. 24-25 della legge 2 giugno 1889, T. U. sul Consiglio di Stato.

(26) *L. 3, Dig. qui testament. facere possunt.*

guardiamo l'Istituto solamente, e di volo, dal lato delle sue funzioni giurisdizionali e prima e dopo il 1865, e prima e dopo il 1877.

Che esso prima del 1865 costituiva una giurisdizione genèrale così pér le materie contenziose, come per quanto si atteneva alla risoluzione dei conflitti, non è a farsene questione (27).

Anzi dalla più autorevole dottrina sulla competenza, secondo che era ripartita in Piemonte fra le varie giurisdizioni prima del 1860, si rileva il concetto che per le relative questioni, anco quando si trattava di eccezioni d'incompetenza *ratione materiae*, i gravami terminavano nei gradi superiori della rispettiva giurisdizione (28).

Per lo che una eccezione d'incompetenza elevata innanzi ad un Consiglio d'Intendenza per ragion di materia, si portava alla cognizione della Camera o Corte dei Conti che, in grado superiore della stessa giurisdizione, conosceva del contenzioso (29).

La risoluzione dei conflitti poi fra l'autorità giudiziaria e l'amministrativa, previo un avviso del Consiglio di Stato, che ne costituiva la base, terminava con un Decreto Reale, emanato sulla proposizione del ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei ministri (30).

Se si guarda al periodo, che comincia dalla pubblicazione della Legge 20 marzo 1865, e proprio al momento in cui la materia del contenzioso amministrativo, prima attribuita al Consiglio di Stato, passava alla giurisdizione di due altre autorità con carattere generale, se ne ricava nuovo argomento, che vie maggiormente conforta la nostra tesi.

Di vero, la materia contenziosa relativa a tasse, imposte, beni demaniali, contratti d'appalto collo Stato e simili, passò al potere giudiziario (31).

---

(27) V. MANTELLINI; *Conflitti di attribuzioni fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria prima della legge del 1877, Parte I, pag. 21 e seguenti; pag. 28 e segg.; Part. II, pag. 14 e segg.; I conflitti di attribuzioni in Italia dopo la legge 31 marzo 1877 pag. 28 e segg.*

(28) BETTINI, *1849, Vol. I, Parte I, pag. 459.*

(29) V. PISANELLI, *Commento al Cod. di Proc. Civ. per gli Stati Sardi. Vol. I, pag. 781.*

(30) V. art. 17 della legge 30 ottobre 1859 n. 3707 sul Consiglio di Stato.

(31) V. art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, n. 2248, all. *E.*

Ed all'autorità amministrativa, del pari d' indole generale, fu devoluta la cognizione di quelle altre questioni che non aveano le qualità di diritto, bensì di mero interesse, secondo il frasario del tempo, acciocchè vi statuisse in via gerarchica e con decreti motivati (32).

E rispetto alla risoluzione dei conflitti, della cui potestà il Consiglio di Stato rimase investito, agli effetti della Legge del 1865 allegato *D*, neppure è possibile una quistione per dubitare che era giurisdizione generale, perchè in *apicibus juris* risolveva *adversus omnes* le questioni di competenza fra l'autorità amministrativa e la giudiziaria per ogni e qualsiasi vertenza, mandando, a seconda la natura dell'oggetto dedotto in giudizio, la cognizione relativa alla prima di esse o alla seconda (33).

Per il che ci sembra derivare in modo apodittico dalle suesposte cose che la giurisdizione del Consiglio di Stato era sempre una giurisdizione d'indole generale.

Anzi se si guarda la natura stessa di quei residui di contenzioso rimasti alla potestà giurisdizionale di esso dopo le predette due Leggi e la lata dizione adoperata nell'enunciazione delle medesime — come, ad esempio, leggi *generali* del Regno, *quistioni tutte* già di competenza dalle antiche Consulte o Consigli di Stato (34) — se ne deduce un altro argomento per ritenere che sempre e sotto ogni verso la giurisdizione del Consiglio di Stato ha rivestito un carattere generale.

VI. — D'altra parte se si rivolge uno sguardo sereno sulle leggi del 1889 e 1890, *prima facie* se ne trae la convinzione che con esse, riempiendosi una lacuna legislativa per più lustri lamentata, istituivasi la *giustizia amministrativa*, appunto per sopperire all' insufficienza del potere giudiziario, e per dare ai cittadini un *giudice che prima loro mancava*, il quale avesse provveduto alla riparazione delle lesioni a danno di quei rapporti detti ora interessi ed ora diritti pubblici subiettivi, che innanzi ai magistrati dell'ordine giudiziario non poteansi far valere, e così installavasi allato del potere giudiziario un altro potere ugualmente giurisdizionale, ma amministrativo (35).

(32) V. art. 3 della citata legge sul contenzioso.

(33) V. art. 10 della legge sul Consiglio di Stato 20 marzo 1865, allegato *D*, nonchè il Mattirolo Vol I, n. 453, 4ª *ediz.*

(34) V. art. 10 cit. Legge sul Consiglio di Stato, specialmente n. 4.

(35) V. *Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri onorevole*

E se ne deduce inoltre la convinzione che al novello organo giurisdizionale fu data quella potestà, che mai fu concessa al potere giudiziario, nè alla Cassazione stessa, anzi *espressamente a questa interdetta* (36): cioè fu data esclusivamente alla funzione giurisdizionale della Sezione IV del Consiglio di Stato la potestà di *annullare* atti amministrativi, che contrariamente alle leggi si emanassero dalle autorità amministrative in ogni parte del territorio dello Stato, e fino i Decreti Reali (37).

Onde la fisonomia di questo Tribunale a seconda la latitudine dei suoi obbietti e la dizione stessa adoperata dal legislatore non può non essere che quella d'un Supremo Tribunale con carattere d'indole generale ed ordinaria, come quella del potere giudiziario.

Tribunale ordinario, perchè è aperto a tutti i cittadini; Tribunale ordinario, perchè il suo ufficio non è limitato a conoscere soltanto di una legge speciale, ma spazia per tutto il vasto ed immenso campo del diritto pubblico; Tribunale ordinario, perchè ad esso si può ricorrere contro tutti indistintamente gli atti del potere esecutivo (salvi pochi casi previsti), a cominciare da un'ordinanza del sindaco del più piccolo Comune del Regno e terminare ai Decreti del Re (38).

VII. — Ma poi, a voler guardare in fondo la cosa, si potrebbe dire giurisdizione speciale quella della IV Sezione istituita con la Legge 2 giugno 1889?

A noi sembra di no; perchè la Sezione IV non si può annoverare fra tali giurisdizioni speciali, nè per ragioni storico-legislative, nè per ragioni giuridiche, nè per l'organismo ed oggetto che per lo più dà luogo ad una giurisdizione speciale, e da ultimo per l'indole e finalità che dal legislatore si attribuì alla stessa.

CRISPI, *presentata al Senato il 22 novembre 1887* (*Doc. n. 6*), *dove appunto si legge: « Il bisogno di provvedimenti legislativi, che dessero guarentigia ai cittadini, fu sentito nel momento stesso in cui il Parlamento discuteva quella legge* (del 1865); *e da allora si fece sempre più numerosa la schiera dei pubblicisti e degli uomini parlamentari che invocavano garanzie atte a contenere l'azione amministrativa nei limiti della giustizia ».*

(36) V. art. 4, 2° capoverso della legge sul contenzioso.

(37) V. art. 24 e 25 in correlazione all'art. 38 del T. U. della legge 2 giugno 1889.

(38) E per persuadersi di cotesta latitudine e della varietà degli obbietti che hanno dato luogo a ricorsi alla Sezione IV, basta rivolgere uno sguardo alle sue decisioni, riportate nelle *tre annate* della *Giustizia Amministrativa.*

E sebbene nella dottrina, senza esclusione della più recente (39), non si trovi determinato il concetto della giurisdizione speciale, nè una definizione tale che possa servir di guida, tuttavia noi desumeremo dalle varie leggi di creazione di esse, che citeremo ad esempio, quanto basta per la disamina dell'argomento.

a) In vero, non si può innanzitutto la Sezione IV annoverare fra le giurisdizioni speciali per ragioni storico-legislative, inquantochè, oltre quelle ragioni esposte innanzi sull'indole generale delle funzioni giurisdizionali esercitate dal Consiglio di Stato, la Legge del 20 marzo 1865, abolitiva del contenzioso amministrativo fino allora riconosciuto quale giurisdizione generale, non poteva al certo prescindere dall'ordine di cose che mercè di essa si veniva a creare in Italia

Non poteva cioè prescindere dalle condizioni legislative, o meglio dal fatto con che la materia di una giurisdizione generale passava alla cognizione di altre giurisdizioni generali (40), e dalle giurisdizioni speciali già precedentemente costituite come la Corte dei Conti (41) in materia di conti e pensioni, le Commissioni comunali provinciali e Centrale in materia di ricchezza mobile (42), le consimili Commissioni per imposta fabbricati (43) con l'intervento di persone tecniche, e dagli altri Corpi o Collegi speciali allora esistenti, e che qui è superfluo ricordare, che restavano tali quali.

---

(39) V. CLEMENTINI, *Della competenza e dei procedimenti speciali in ordine alle leggi amministrative*, Vol. I e II, 1892, opera recentissima del ch. autore, d'altronde ben noto per altre pubblicazioni, come il *Commento alla Legge sull'imposta di ricchezza mobile*, quello alla *Legge sulle tasse di registro, ed altre*. Senonchè, per quanto copiose abbiamo ritrovate le materie trattate nella predetta recentissima opera di lui, ci è sembrato di non avere in essa riscontrato quel rigore scientifico che da lui era da attendersi, e del quale già ha dato ampie prove nelle altre surriferite pubblicazioni; e specialmente non vi abbiamo ravvisato l'esame di quel processo, mediante il quale — eccezion fatta per quegli accenni piuttosto relativi a legislazioni straniere — siansi grado a grado costituite le giurisdizioni speciali con propria impronta nel nostro paese, nè in che ne consista la vera essenza, nè una definizione giuridica delle stesse.

(40) Consulta su tal punto le opere di MANTELLINI, citate innanzi nella nota n. 27.

(41) Legge 14 agosto 1862, n. 800, per l'istituzione della Corte dei Conti nel Regno d'Italia, che giudica sui conti; e Legge 14 aprile 1864, n. 1731, sulle pensioni degl'impiegati civili.

(42) Legge 14 luglio 1864 n. 1830 sull'imposta di ricchezza mobile, poscia modificata colla Legge del 1877 e posteriore.

(43) Legge 14 luglio 1864 n. 1831 per conguaglio della imposta fondiaria sulle varie provincie dello Stato e Legge 26 gennaio 1865 per l'unificazione delle imposte sui fabbricati per tutte le provincie dello Stato, a cui fecero seguito altre Leggi.

E la posteriore Legge del 1877, che trovò tale ordine di giurisdizioni generali e speciali e stato di cose legislative, evidentemente dovette riconoscerle tutte nel modo in cui si trovavano.

Invece, la Legge del 2 giugno 1889 essendo stata promulgata più di due lustri dopo, in difetto di speciale precetto che subordini, rispetto ai mezzi d'impugnarne le decisioni, la nuova giurisdizione con essa creata a quella già costituita nel 1877, *in primis* quella non può sottoporsi a questa.

Ed un tal concetto acquista maggiore evidenza se si pone mente ad un allegato alla prima relazione del Senato intorno alla riforma del Consiglio di Stato, dove è fatto un elenco di molte giurisdizioni speciali, appunto nell'epoca in cui si discuteva la Legge, e dove di tutt'altro si parla *fuorchè* delle attribuzioni proprie del Consiglio di Stato secondo l'art. 10 della Legge 20 marzo 1865 allegato *D* (44).

Naturalmente se si fosse voluto annoverare il Consiglio di Stato fra le giurisdizioni speciali ai sensi dell'art. 3 n. 3 della Legge 1877 sui conflitti, per lo meno si sarebbe fatta menzione di tali attribuzioni proprie dello stesso.

Laonde se è vera la massima che *qui dicit de uno negat de altero*, da tale documento legislativo ci pare che si possa dapprima desumere la convinzione d'essersi inteso d'*escludere* il Consiglio di Stato dal novero delle giurisdizioni speciali.

Altro importante argomento poi lo rileviamo dai concetti che abbiamo trovati esposti nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato, nella quale parlandosi del posto che sarebbe spettato alla nuova giurisdizione che si creava in confronto delle giurisdizioni speciali preesistenti, e del coordinamento di quelle con queste, si disse appunto che la giurisdizione istituenda in confronto delle altre dovesse ritenersi una giurisdizione *generale* (45).

---

(44) V. *Allegato alla Relazione sul progetto di legge: Modificazioni della legge sul Consiglio di Stato (n. 6-B),* dove appunto *non è fatta* alcuna menzione delle generali attribuzioni del Consiglio di Stato; e solo si parla di esso in occasione della Legge sull'esercizio delle ferrovie, che come è risaputo, essendo del 27 aprile 1885, e perciò di data posteriore alla Legge del 1877, non può esercitare influenza sulla nostra tesi; a prescindere che con essa se ne *aumenta* la potestà. E se inoltre ivi si parla dell'altro caso relativo alla legge 20 novembre 1859 sulle miniere, questo rientrando nelle precedenti attribuzioni contenziose dell'Alto Consesso, onde non si comprende perchè lì sia stato ricordato, neppur può valere a far modificare la nostra deduzione; senza aggiungere che così per questo come per le materie forestali, la cognizione è di grado superiore.

(45) Cit. *Relaz. dell'Ufficio Centrale del Senato,* pag. 11.

In fine, che non sia magistratura speciale la IV Sezione del Consiglio di Stato, risulta evidente dalla stessa Legge organica di sua istituzione. Ivi in fatti, e propriamente nell'art. 24, si sottrae alla IV Sezione il conoscere di ricorsi per materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi *speciali*. Con che il Legislatore mentre riconosce la esistenza di questi corpi o collegi speciali, li schiera quasi e li mette di fronte alla IV Sezione come corpo o collegio *non* speciale.

Oltre a ciò se per istrana ipotesi l'organo giurisdizionale istituito colla Legge del 1889 si dovesse subordinare all'organo supremo del potere giudiziario, al quale nel 1877 passò così la potestà di risolvere i conflitti come l'altra del controllo di legalità delle decisioni delle giurisdizioni speciali allora in vigore (46), pei due casi ivi tassativamente previsti, ne deriverebbe questa anomalia.

Vale a dire che mentre la Legge del 1877 ammette il ricorso in Cassazione contro le decisioni di queste giurisdizioni speciali soltanto per i due casi d'incompetenza e di eccesso di potere, e mentre la Legge del 1889 dà giurisdizione alla IV Sezione di conoscere dei ricorsi per incompetenza, eccesso di potere e inoltre per violazione di legge (47) contro atti e provvedimenti di autorità amministrative, e di corpi amministrativi deliberanti, evidentemente per questo ultimo caso non si potrebbe, verificandosi, denunziare alla Cassazione una decisione della Sezione IV, ancorchè la violazione di legge fosse patente; malgrado che per Legge organica giudiziaria sia tassativamente disposto nell'art. 122 che « la Corte di Cassazione è istituita per mantenere la esatta osservanza delle Leggi » (48).

b) Per ragioni giuridiche poi neanche la Sezione IV può essere annoverata fra le giurisdizioni speciali.

Infatti una volta che nè dai precedenti legislativi, nè da alcuna disposizione della legge del 1889 si può desumere di essersi voluto darle tale qualifica, è manifesto che a nessuno è dato aggiungere quello che il legislatore volle *a ragion veduta omettere*, anzi che escluse addirittura, per non creare una condizione d'inferiorità nel novello ordine giurisdizionale.

(46) V. *citato Allegato n. 6.*
(47) V. art. 24 del citato T. U. della Legge 2 giugno 1889.
(48) V. Mattirolo *op. cit. Vol. I. n. 407 e seguenti.*

D'altronde se la IV Sezione in molti rincontri per la giurisdizione che esplica in virtù dell'articolo 24, giudica come Corte di Cassazione dopo l'espletamento, per moltissimi casi, di un doppio grado giurisdizionale nel campo amministrativo, quale assurdo sarebbe mai questo di denunziare le decisioni di una Corte di Cassazione innanzi ad altra Corte di Cassazione?

Aggiungasi che avendo il legislatore accordato collo art. 39 del testo unico il rimedio della rivocazione contro le decisioni della IV Sezione, certamente se avesse voluto ammettere anche l'altro rimedio straordinario del ricorso per annullamento, lo avrebbe detto. Sicchè è il caso di ripetere: *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit;* a prescindere che la rivocazione si porta innanzi allo stesso magistrato.

Anzi questo rimedio della rivocazione di cui non si trova traccia nel progetto di legge del Governo, nè nelle modificazioni apportate dal Senato, e che invece era stato escluso dall'Ufficio centrale nella disamina che fece della opportunità di concedere mezzi per impugnarle — diciamo che fu aggiunto nel corso della discussione presso la Camera dei Deputati, e che quasi con una certa ripugnanza fu ammesso dal Senato.

Or se è principio di ermeneutica legale che i mezzi straordinarii per impugnare le sentenze e le decisioni sono *strictissimae interpretationis*, e inoltre se si pon mente alla genesi di quello per rivocazione, ammesso con una certa riluttanza, non si può non dedurre da ciò che s'intese escludere l'altro rimedio straordinario del ricorso per annullamento delle decisioni della Sezione IV innanzi alla Corte di Cassazione, come del resto è pure detto nella precitata Relazione dell'Ufficio centrale del Senato, che così si esprime: « Si è stimato opportuno di dichiararlo, nell'intento specialmente di *escludere* che possa essere, contro i suoi pronunziati, proposto il reclamo in revocazione, o *qualsiasi altro rimedio* proprio delle sentenze civili. »

Nè si dica che la IV Sezione, per l'incidente d'incompetenza che in linea preliminare si eleva innanzi ad essa, debba sospendere ogni corso del giudizio e rinviare gli atti alla Corte di Cassazione di Roma. Onde, come all'ultim'ora è lecito alle parti o di ufficio sollevare l'eccezione d'incom-

petenza della Sezione IV, prima che decida (49), allo stesso modo debba esser permesso impugnare anche dopo le decisioni della stessa per violazione delle norme di competenza, perchè questa è assoluta e di ordine pubblico, che al dir dei giureconsulti romani *ad statum reipublicae spectat;* e perchè, com'è parimenti risaputo, *nullus major defectus quam defectus potestatis.*

Imperciocchè riesce molto agevole dimostrare l'infondatezza di tale obiezione.

Anzitutto il disposto dell'art. 40 è una reminiscenza di certe antiche idee su cui l'esperienza dirà l'ultima parola.

D'altronde, ragione di unità nella legislazione e nella giurisprudenza richiedeva che come eccependosi la incompetenza giudiziaria innanzi al magistrato, per trattarsi di controversia amministrativa, la risoluzione dell'incidente si portasse alle Sezioni Unite della Cassazione, similmente alle medesime Sezioni Unite si inviasse l'incidente a risolvere quando innanzi la IV Sezione si eccepisse la incompetenza amministrativa per esser la causa di cognizione del potere giudiziario.

E forse non è lontano il giorno in cui istituendosi anche in Italia un Tribunale Supremo misto ed autonomo per dirimere i conflitti fra le due giurisdizioni, l'amministrativa e la giudiziaria, conforme trovasi attuato presso altre Nazioni, come la Francia, la Germania e l'Austria (50), a quello e non più alla Corte di Cassazione di Roma si porteranno gl'incidenti, per la risoluzione dell'eccezione d'incompetenza, che si solleveranno innanzi la IV Sezione.

Ma poi nel caso che esaminiamo dell'art. 40, alla IV Sezione è fatto nè più nè meno che lo *stesso trattamento* che il legislatore ha stabilito per le altre quattro Cassazioni territoriali.

Di vero, anche per queste, come abbiamo visto, sollevandosi la eccezione della loro incompetenza (ed esclusivamente in tal caso) debbono sospendere ogni decisione, e rinviare l'esame dell'incidente alla Corte di Cassazione di Roma (51); ma non per ciò potrà mai dirsi che le Cassazioni

(49) V. art. 40 del T. U. della cit. Legge 2 giugno 1889.
(50) V. CARDON, *La Giustizia nell Amministrazione Cap. I. Sez. I, § 4; Cap. V, Sez. II, § 4; Cap. cit. V, Sez. VIII, pag. 213 e segg.*
(51) V. art. 8 delle citate disposizioni transitorie per l'attuazione della legge che costituisce due Sezioni temporanee di Corte di Cassazione in Roma.

territoriali sottostanno all'imperio dell'unica Corte di Cassazione regolatrice della loro competenza sedente in Roma; nè per questo è stato mai preteso che *ex post* si possano denunziare innanzi a questa le sentenze di quelle come di magistrati inferiori.

c) D'altro canto se si pone mente all'organismo ed all'obbietto delle giurisdizioni speciali, vi si riscontra che il primo elemento di esse venne costituito in corrispondenza, per lo più, di unico obbietto.

Così, giusta l'esempio addotto, se si guarda alle commissioni per reclami attinenti ad imposte dirette, come ricchezza mobile (52) e fabbricati (53), dalle comunali alla centrale, unico ne è l'obbietto; del pari unico è per la Corte dei conti (54), che giudica specialmente sopra conti e pensioni; altrettanto pei Tribunali militari (55), per la stessa Corte d'Assise (56) ed il Senato medesimo costituito in Alta Corte di giustizia (57).

Ebbene, questo criterio d'unicità d'obbietto, d'onde desumesi il *nomen juris* della giurisdizione speciale, è del tutto inapplicabile alla Sezione IV, dove invece affluiscono ricorsi aventi oggetto diversissimo l'uno dall'altro, dipendenti da ogni ramo della legislazione, e così con una latitudine, che se non è maggiore degli oggetti devoluti alla cognizione del potere ordinario, certo non è ad essa inferiore (58).

d) Da ultimo per l'indole e finalità della novella giurisdizione non può dirsi che quella della Sezione IV sia giurisdizione speciale.

Infatti, giusta come abbiam visto, prima della Legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo, a fianco all'ordine giudiziario vi era la giurisdizione dell'ordine amministrativo.

Abolita questa, in complesso, non rimase che unico potere giudiziario, per le questioni contenziose, ed unico

---

(52) Cit. Legge 14 luglio 1864 n. 1830 sull'imposta di ricchezza mobile.

(53) Cit. Legge 26 gennaio 1865 sulla unificazione dell'imposta fabbricati.

(54) Cit. Legge 14 agosto 1862 n. 800 sulla Corte dei Conti.

(55) V. Cod. pen. militare.

(56) V. cit. Legge organica sull'ordinamento giudiziario art. 73 e seguenti in correlazione al R. Decreto apportante talune modificazioni ai predetti articoli della Legge organica dell'8 giugno 1874.

(57) V. art. 36 e 47 dello Statuto fondamentale del Regno, in correlazione al Regolamento giudiziario del Senato costituito in Alta Corte di giustizia adottato nella tornata 7 maggio 1870.

(58) V. sopra *nota* a *n. 38*.

potere amministrativo che amministrasse e decidesse dei reclami intorno a questioni di diritto pubblico, che non si potevano portare innanzi a quello, salvo talune eccezioni.

Fu con le Leggi progressive e liberali del 1889 e 1890 che per attuare la giustizia nell'amministrazione, colle garanzie della pubblicità, oralità e contraddittorio, aspirazione per tanti anni delle più alte intelligenze d' Italia (59), venne istituita nel Consiglio di Stato la IV Sezione per la « Giustizia Amministrativa », allo scopo di serbare la tutela di quei rapporti, detti interessi, che per tanto intervallo di tempo erano stati senza un giudice, e che sfuggivano alla competenza dell'autorità giudiziaria.

Allora si ebbe in Italia una duplice giurisdizione, l'una giudiziaria, amministrativa l'altra, parallela l'una all'altra (60); ma ciascuna nel proprio campo autonoma ed indipendente.

Per effetto di che nessun magistrato dell'ordine giudiziario, e così non un Pretore, non un Tribunale, non una Corte d'appello, non la stessa Cassazione, può conoscere di tutto ciò che è devoluto alla cognizione del Magistrato della giustizia amministrativa; come, per lo converso, la Sezione IV non può conoscere delle materie devolute alla autorità giudiziaria.

Or se le decisioni della IV Sezione, in cui tale giustizia amministrativa eminentemente si svolge, e mediante la quale si attua, dovessero sottostare alla censura della Corte di Cassazione, ne deriverebbe questa evidentissima inversione di parti; cioè che mentre per tali rapporti o interessi il potere giudiziario è ritenuto incompetente, la Cassazione poi, che sta al vertice di quel potere giudiziario, dovrebbe statuire sopra responsi stati emessi intorno a quelle stesse materie per le quali, in linea ordinaria, non poteva statuire.

In che modo si dovrebbe chiamare questa cognizione

(59) E crediamo che qui basti declinare i nomi insigni di S. Spaventa, di F. Crispi, e di M. Minghetti.

(60) Consulta in proposito la recente monografia dell'onorevole Tiepolo dal titolo: *Il Discentramento e la Giustizia Amministrativa* riportata nella *Raccolta La Giustizia Amministrativa,* Anno III, Parte IV, pag. 68 e seguenti dove al § II, l'autore afferma colla sua nota profondità di vedute che « un potere amministrativo, indipendente, autonomo e parallello al potere giudiziario, è un'idea moderna non ancora abbastanza chiara e determinata negli obbietti che devono essere regolati in questa sfera di pubblica attività ».

eccezionalissima e *per transversum* del Supremo Collegio giudiziario?

E come coordinare questa cognizione di trasverso con l'art. 4 della Legge sul contenzioso?

In vero secondo il disposto del succitato art. 4, l'atto amministrativo non può essere mai revocato nè annullato dall'autorità giudiziaria.

Ebbene se per avventura si concedesse un ricorso per annullamento contro decisione della Sezione IV innanzi la Corte di Cassazione di Roma, il precetto nella stessa racchiuso potrebbe venire conculcato dalla missione che verrebbe a compiere la Corte di Cassazione.

Infatti, la decisione della Sezione IV non può altrimenti terminare che con un rigetto, ovvero coll' accoglimento del ricorso.

Nel primo caso l'atto amministrativo denunziato rimane integro, e nel secondo caso annullato.

Ora, ammettendosi in ipotesi un ricorso alla Cassazione contro siffatte decisioni, ne deriverebbe inevitabilmente che coll'accoglimento d'un ricorso contro decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato, l' atto amministrativo potrebbe venire indirettamente annullato o richiamato in vita dalla Corte di Cassazione, secondo che annulli o rigetti, malgrado che il suddetto art. 4 proibisca all'autorità giudiziaria di revocare od annullare atti amministrativi.

Ben fece quindi l'Ufficio Centrale del Senato nel negare, colla sua seconda Relazione sul disegno di legge in discussione, qualunque dichiarazione rispetto al dubbio se contro le decisioni definitive della Sezione IV fossero ammissibili ricorsi d'incompetenza o di eccesso di potere; dubbio che del resto escluse; e che in ogni caso riteneva sufficiente la nostra legislazione per risolverlo (61); e ciò perchè non erano potute allo stesso sfuggire queste ragioni; vale a dire:

1ª L'essersi esclusa fin dal 1877, in occasione della discussione del disegno di Legge sui conflitti, qualunque impugnativa d'incompetenza persino contro i relitti giurisdizionali del Consiglio di Stato;

2ª L'essersi da prima escluso qualunque mezzo straordinario per impugnare le decisioni definitive della Sezione

(61) V. *Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato presentata nella tornata 13 febbraio 1889, Estensore l'on.* Costa.

IV così nel disegno di Legge del Governo, come del Senato che quello aveva emendato; e solo per eccezione, poi, ed a malincuore, essersi fatto passare l'unico rimedio straordinario della revocazione, stato aggiunto nel corso della discussione presso la Camera elettiva;

3ª L'essersi inoltre escluso nel predetto documento legislativo, allegato alla relazione dell'Ufficio centrale del Senato, il Consiglio di Stato dalla enumerazione delle giurisdizioni speciali ivi fatta, per quanto si atteneva alle sue originarie attribuzioni giurisdizionali secondo la legge del 1865;

4ª E perchè da ultimo nella Relazione governativa il concetto di tribunale speciale veniva addirittura escluso colle seguenti parole: « Il nuovo istituto *non è un* tribunale giudiziario speciale od eccezionale, ma rimane nella sfera del potere esecutivo, da cui prende la materia e le persone che lo devono mettere in atto (62); » esclusione che fu maggiormente accentuata nella predetta relazione dell'Ufficio Centrale, come innanzi abbiam visto, dichiarandosi la nuova giurisdizione, di fronte alle giurisdizioni speciali già costituite, espressamente *generale* (63).

Per virtù delle quali ragioni appunto, poichè da un lato risultava manifesta l'esclusione del Consiglio di Stato dal novero delle dette giurisdizioni speciali; e dall'altro risultava chiarissima l'affermazione che, eccezione fatta pel caso tassativamente previsto dalla revocazione (64), nessun altro rimedio straordinario era ammissibile contro le decisioni definitive della IV Sezione del Consiglio di Stato, e perchè del resto l'istesso modo ond' era stata costituita a ciò ripugnava, qualunque ulteriore dichiarazione su tal proposito sarebbe riuscita superflua.

La Sezione IV adunque è a ritenersi giurisdizione autonoma, per sè stante, d'indole generale ed ordinaria nel vasto campo delle materie di diritto pubblico demandate alla cognizione di essa dalle leggi organiche di sua istituzione, e come tale parallela alla Cassazione, non mai, nè sotto verun aspetto, giurisdizione speciale.

(62-63) V. *Relazione presentata dal ministro dell Interno, onorevole* Crispi, *nella tornata del Senato 22 novembre 1887 (Doc. n, 6)* e citata *Relazione dell'Ufficio Centrale,* pag. 11.

(64) Cit. *Relazione dell Ufficio Centrale, pagine 12 e 22.*

VIII. — Visti i termini, i modi e gli obbietti sui quali la Cassazione Romana esplica la sua giurisdizione in materia di annullamento, ed escluso d'altro canto che la Sezione IV possa essere annoverata fra quelle giurisdizioni speciali di cui è parola nel n. 3 dell'articolo 3 della Legge del 1877, che sarebbe l'unica via per la quale tentare un ricorso per annullamento contro le decisioni di detta Sezione IV, innanzi alle Sezioni unite della Corte di Cassazione di Roma, la conseguenza che legittimamente ne discende e che compenetra l'una e l'altra quistione, è la seguente.

Cioè che, allo stato della legislazione, contro le decisioni della Sezione IV non è possibile ricorso per annullamento innanzi alla predetta Cassazione per nessun titolo.

E voler seguire una diversa opinione sarebbe lo stesso che disconoscere da una parte quei progressi legislativi e di libertà attuati nel 1889 nel nostro paese, e dall'altra non voler apprezzare l'altezza della missione che il paese reclamò e il legislatore conferì alla Sezione IV.

Suprema magistratura la Corte di Cassazione nell'ordine giudiziario, la IV Sezione è suprema magistratura anch'essa nell'ordine amministrativo. Indipendente ed autonoma l'una dall'altra, come indipendenti ed autonomi sono i due poteri cui esse appartengono.

Se la magistratura ordinaria conosce principalmente del diritto privato e giudica *de meo et tuo*, la magistratura amministrativa invece si occupa del diritto pubblico e tutela i rapporti dei cittadini in quegli interessi in cui siano stati lesi dagli atti delle pubbliche amministrazioni.

Entrambe concorrono, per vie diverse, ad unico scopo, all'esatta osservanza delle leggi, compenetrandosi l'una e l'altra nella missione dello Stato, che intende alla tutela del diritto.

In sostanza la funzione di controllo della Sezione IV rispetto agli atti e provvedimenti amministrativi e contro la quale non è dato dalla legge veruna impugnativa, ha qualche analogia col sindacato costituzionale che esercita la Corte dei Conti in occasione della registrazione di ordini di pagamento che si emettono dai singoli Ministeri, quando si trovano in difformità dei Capitoli dei rispettivi Bilanci, od eccedano i relativi stanziamenti, per la quale statuizione se il Governo può soltanto domandare la registrazione con ri-

serva, salvo a giustificarsi dinanzi al Parlamento, il privato che da siffatta deliberazione rimanesse leso nei suoi interessi, non può reclamare innanzi ad alcuna autorità nè superiore nè diversa.

Altrimenti non avrebbero senso le parole ripetute durante tutto il periodo di formazione della Legge, che con la nuova Istituzione giurisdizionale *s'intendeva ripristinare l'impero della giustizia nell'amministrazione* (65), creandosi un istituto conforme alla Corte di Cassazione, con tutte le prerogative dei membri della stessa (66); ed inoltre, quando non si fosse voluto creare una istituzione pienamente autonoma corrispondente alla sua potestà giurisdizionale, verrebbe a mancare la ragione giustificativa che fece estendere ai membri del Consiglio di Stato quella garanzia dell'inamovibilità, di cui già godevano da lustri i membri della Magistratura giudiziaria.

Gli obbietti e il campo dove la Cassazione e la Sezione IV esplicano le rispettive attribuzioni sono differenti, ma parallela ne è la funzione; poichè se la Corte di Cassazione, in omaggio alla legge, cassa e annulla sentenze, la IV Sezione del Consiglio di Stato, in omaggio alla giustizia amministrativa, annulla e revoca atti del Governo e Decreti del Re.

La quale differenza di obbietti, su cui coteste due supreme magistrature esplicano le rispettive loro funzioni giurisdizionali, procede in modo che le due competenze non possano coincidere, ma mirino invece a scopi diversi. Ed anche quando si tratti di esaminare la legittimità di un atto, questa dalla IV Sezione non si apprezza sotto il medesimo punto di vista dal quale viene guardata dal potere giudiziario e dentro gli stessi limiti di esso (67).

Apparisce poi il diverso risultato ultimo dell'esercizio delle due potestà giurisdizionali in questo, specie in confronto degli atti amministrativi, che l'azione dell'autorità giudiziaria termina precipuamente con la riparazione del

(65) Cit. *Relaz. dell Uff. Centrale, pag. 8.*
(66) *Ivi pag. 14-15.*
(67) Cfr. in proposito gli articoli del prof. SCIALOJA (*Giustizia Amministrativa, Vol. II, P. IV, p. 59 e segg. e Vol. III p. 9 e segg.*); nonchè gli articoli di risposta del prof. ORLANDO (*Archivio di diritto pubblico, Anno II, pag. 58 pag. 370 e segg.*); ed infine il lavoro del Cons. TIEPOLO (*Giustizia Amministrativa, Vol. III, P. IV, pag. 68 e segg.*), dove dottamente si tratta dei limiti della competenza della Sezione IV di fronte all'autorità giudiziaria.

diritto, che si traduce nell'*id quod interest*, restando per essa integro l'atto amministrativo, mentre all' opposto la IV Sezione compie quel che non possono i tribunali.

Perciò nel periodo di formazione della legge fu più volte ripetuto che la novella giurisdizione senza surrogare l'azione dell'amministrazione costituisce un supremo corpo deliberante, che il potere esecutivo forma con elementi scelti nel suo seno come a sindacatore dei suoi atti. Essa è nella gerarchia amministrativa un'autorità che pure avendo col potere amministrativo comuni l'origine, l'indole e gl'intenti, ritrae direttamente dalla legge il potere, i mezzi e le forme meglio convenienti allo svolgimento della sua funzione che è quella di sostituire nello attrito fra il pubblico ed il privato interesse, al procedimento discretivo, la decisione di giustizia, e al beneplacito di un potere, la giurisdizione di un magistrato.

Confidiamo che l'insigne rappresentante la legge presso il Supremo Collegio Giudiziario Romano, che conserva le gloriose tradizioni dell'antica magistratura italiana, e che con pari amore intende alla soluzione così dei problemi legislativi in Senato, come di quelli intricatissimi relativi ai rapporti tra i varii poteri dello Stato nell'aula della Giustizia, se mai si presenteranno a lui vertenze attinenti all'argomento da noi esaminato, ispirandosi ai più elevati concetti giuridici, vi recherà quella luce che sola può venire da un intelletto di consueto rivolto a questioni ardue, che sa risolvere *animo sereno et aequa mente*.

Senza dubbio, oltre al corredo della sua vasta dottrina che porrà a contributo, rianderà sulle ragioni che mossero il legislatore italiano a proporre quella riforma tendente, ad assicurare i cittadini della legittimità e giustizia degli atti e provvedimenti dell'autorità amministrativa, con l'istituire una novella giurisdizione autonoma ed indipendente allo scopo di garantire l'esatta osservanza delle leggi nelle materie di diritto pubblico amministrativo, e rianderà pure all'uopo su quei principii di diritto ampiamente discussi dall'Ufficio Centrale del Senato, di cui egli fu splendida parte (68), e fra quei principii informatori della

(68) La Commissione del Senato, che riferì sul disegno di legge: *Modificazione della legge sul Consiglio di Stato*, com'è risaputo, era composta degli on. Senatori CADORNA C. *presidente*, FERRARIS, AURITI, ERRANTE e COSTA *segr. e relatore*. (Cit. Doc. *N* 6-*A*, p. 13).

legge in discussione, risovverrà anche questo che fu allora tenuto presente, cioè:

« Che se, *prima d'ora*, la pratica giudiziaria, in mancanza di altre guarentigie, si fosse *sforzata* di *estendere* anche a questa materia la salvaguardia di un'azione davanti al magistrato civile, dovrebbe *rientrare*, ora che la legge altrimenti provvede, nella sfera legittima della propria competenza ».

Avv. B. Lomonaco

Se i beni di uso pubblico che appartengono al demanio nazionale, al provinciale od al comunale soggiacciano alla espropriazione per causa di utilità pubblica

I. — Siffatta questione nella dottrina e nella pratica riceve due soluzioni: l'una nega la espropriabilità, partendo dal principio che i beni demaniali sono fuori di commercio, ed è la prevalente (1); l'altra l'ammette, ritenendo che la loro inalienabilità cessa colla destinazione, e la destinazione cessa col decreto dell'autorità che dichiara la pubblica prevalente utilità dell'opera cui serve il fondo; e questa ha incontrato poca fortuna nella pratica, e pochi, sebbene autorevoli, sono gli scrittori che l'accolgono (2).

II. — Queste due teorie assolute non sembrano ammissibili, perchè l'una e l'altra conducono a conseguenze pregiudizievoli per l'interesse pubblico. Se si nega l'espropriabilità dei beni demaniali, un comunello rurale potrà impedire allo Stato di attraversare le sue straduccole di montagna coi fili del telegrafo, o rifiutare il passaggio ad una conduttura diretta a provvedere una popolosa città dell'acqua potabile necessaria agli usi della vita, ecc., giacchè, come si vedrà in appresso (n. 8), non sarebbe di regola esperibile al riguardo il rimedio del ricorso all'autorità superiore.

Se invece si ammette incondizionatamente l'espropriabilità, un Prefetto avrà, secondo la legge, il potere di autorizzare l'espropriazione di una fortezza, di una spiaggia marittima, ecc., contro la volontà del Governo.

III. — Pare quindi che una teoria media che ammettesse la espropriabilità dei beni demaniali soltanto sotto

---

(1) V. IV Sezione del Consiglio di Stato. Decisione 4 febbraio 1892, n. 40. Ferro, c. Ministero dei lavori pubblici e Comune di Roma. (*Giustizia Amministrativa*, marzo 1892, *P. I, p. 105*), Consiglio di Stato, *giurisprudenza costante;* v. autori citati dal Sabbatini — *Commento alle leggi sull'espropriazione per pubblica utilità, Vol 1°, p. 112;* Giorgi — *Monografia pubblicata nella Rassegna Amministrativa, fascicolo agosto-settembre 1892.*

(2) V. Meucci. *Istituzioni di diritto amministrativo. Vol. II, parte 2ª, p. 143,* (*Ed. 1885*); Sabbatini Op. ed. e vol. citati, *p. 111 e seg.;* De Bosio. *Dell'espropriazione*, ecc. (Venezia 1856), *p. 118*; Mantellini. *Monografia sulle competenze amministrative in materia d'espropriazione per causa di pubblica utilità, p. 9.*

determinate condizioni, eviterebbe le gravi conseguenze delle due teorie estreme riportate innanzi.

IV. — Questa teoria intermedia richiede che sia dimostrato: 1° che i beni demaniali per la loro natura giuridica non sono sottratti all'espropriazione; 2° che l'espropriabilità loro trova i limiti naturali nel sistema delle competenze amministrative risultante dalle leggi.

V. — Intorno al primo punto così ragionano i sostenitori della inespropriabilità. L'art. 50 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, prescrive che la proprietà dei beni soggetti ad espropriazione per causa di pubblica utilità passi nell'espropriante dalla data del decreto del Prefetto che pronuncia l'espropriazione. Ora questo passaggio in - proprietà privata - non sta in armonia coi principii fondamentali del diritto, che pongono le cose d'uso pubblico fuori di commercio e però le fanno incapaci d'appropriazione privata finchè perdura la destinazione pubblica, nè questa cessa senza una sclassificazione decretata dalla autorità competente. L'alienazione di questi beni sarebbe nulla di pieno diritto, perchè l'*impedimento alla loro inalienabilità non dipende da mancanza di capacità dell'ente che li possiede, ma dalla natura dei beni stessi che esclude il concetto della pertinenza per mero gius patrimoniale di carattere privato* (1).

VI. — Due sono i concetti sui quali riposa questo ragionamento: 1° i beni demaniali appartengono all'ente in forza di un diritto essenzialmente diverso dalla proprietà privata; 2° i beni demaniali sono fuori di commercio perchè inalienabili da parte dell'Amministrazione, inappropriabili da parte dei terzi. Il primo concetto è erroneo, ed al secondo viene attribuito un significato non consono ai principii di legge; ciò che verrà dimostrato dalle considerazioni seguenti.

E primieramente la proprietà pubblica non ha natura diversa dalla proprietà privata. Secondo la teoria più generalmente accolta, veramente lo Stato, la Provincia ed il Comune non hanno sui beni demaniali un diritto di proprietà ma semplicemente un diritto d'impero, di tutela, di amministrazione, il quale si risolve piuttosto in un dovere di conservazione. Infatti, si dice, l'ente non può distrug-

(1) V. citata dec. della Sez. IV del Consiglio di Stato.

gerli, non può alienarli, non può goderne come ente; non può quindi esercitare nessuna delle facoltà elementari della proprietà, non è quindi proprietario.

Ma al contrario si è indotti ove si consideri, che il potere assoluto, che giunge fino alla distruzione della cosa non è essenziale alla proprietà, come lo prova l'istituto della inabilitazione, e come discende dall'art. 436 del Codice civile, che include nel concetto giuridico di proprietà il divieto di farne un uso contrario alle leggi ed ai regolamenti; che il divieto di alienare non è assoluto, ma relativo (V. n. 10), e presuppone il diritto di proprietà nella persona cui è proibito di alienare; che la mancanza di godimento è asserita a cagione dell'errore di considerare i beni demaniali di fronte all'Autorità, alla rappresentanza giuridica del popolo, anzichè di fronte al popolo, mentre i beni non appartengono alle gerarchie statuali che sono la forma dello Stato, ma al popolo organizzato che ne è il contenuto, il soggetto vero dello Stato, ed il popolo gode dei beni demaniali come qualunque altro proprietario dei proprii. È infatti esso che gode della sicurezza nascente da un buon sistema di fortificazioni; è ad esso che giovano le vie, i ponti, i porti con la facilitazione delle comunicazioni e dei commerci, ecc. Vi sarà diversità di regime giuridico in grazia dell'uso e della persona alla quale quei beni appartengono, ma la sostanza del diritto è quella stessa della proprietà privata, cioè un potere diretto della persona sull'essenza della cosa (1).

VII. — E a questa conclusione conduce anche il citato art. 50 della legge sull'espropriazione. In base a tale articolo un Comune che ha ottenuto il decreto di dichiarazione di pubblica utilità, diventa proprietario dei fondi dalla data del decreto prefettizio che pronuncia l'espropriazione. Ora quale ragione d'incompatibilità giuridica deve distruggere questo diritto di proprietà il giorno in cui la strada è aperta all'uso pubblico? Nessuna disposizione legislativa rende necessario questo effetto, mentre, d'altra parte la compatibilità della proprietà patrimoniale del suolo con l'uso pubblico della cosa è ad esuberanza dimostrata dalla natura giuridica delle vie vicinali, le quali sono di pro-

---

(1) V. Meucci. *Istituzioni di diritto amministrativo. Vol. II, P. I, p. 3.*

prietà privata soggette a servitù pubblica (1). E poi, il Comune può sopprimere l'uso pubblico e vendere il suolo stradale? Sì; e questo non è disporre della cosa da proprietario? La preliminare soppressione dell'uso pubblico non è il principio dell'esercizio del potere per cui si giunge all'alienazione della cosa? il cambiare completamente l'uso della cosa non è facoltà appartenente al proprietario? E se facesse ostacolo questa osservanza di formalità preliminari, non mancano beni demaniali la vendita dei quali non è soggetta a speciali formalità per la cessazione dell'uso pubblico. Così, per esempio, un Comune per vendere una parte della sua dotazione d'acqua potabile, non è tenuto ad osservare un procedimento speciale, basta che dichiari la volontà di alienarla. In questi casi come potrebbesi asserire che il diritto di proprietà patrimoniale è sorto nel Comune dopo l'esercizio della facoltà di sopprimere l'uso pubblico, se l'alienazione e la cessazione dell'uso pubblico sono il complesso effetto di un atto unico?

VIII. — Devesi perciò concludere che la proprietà pubblica non è essenzialmente diversa dalla proprietà privata; ma è soltanto retta in parte da adatto speciale regime giuridico, consistente nella incommercialità.

IX. — Ora qual'è il significato di questa incommerciabilità; e può essa costituire un ostacolo alla espropriazione?

L'efficacia giuridica della incommerciabilità può essere considerata in rapporto ai terzi od in rapporto all'Ammi-

---

(1) Delle vie vicinali altre sono sopra suolo dei proprietari confinanti, altre sopra suolo pubblico (v. relazione ministeriale sul progetto divenuto legge 20 marzo 1865, n. 2359. Sess. 1863-64, Cam. dei dep., stampato n. 229: v. art. 18 della legge stessa). Esse non si distinguono dalle vie comunali che per l'onere della manutenzione, ma in quanto all'uso sono ugualmente pubbliche, cioè usate dagli abitanti *uti cives* (v. relaz. pred., le precedenti disposizioni in essa citate, e l'art. 51 della legge). La proprietà del suolo appartiene per vincolo patrimoniale ai privati od al Comune secondo i casi; questo principio è ammesso senza opposizione nella dottrina e nella giurisprudenza (v. fra altri il Giorgi nella citata monografia sull'espropriazione dei beni demaniali, dove ammette la espropriazione delle vie vicinali). Quindi per le vie vicinali sopra suolo pubblico, si verifica la circostanza che mentre esse sono di uso pubblico il suolo appartiene al Comune a titolo di proprietà patrimoniale. Se poi si considera che i beni patrimoniali dei Comuni, destinati all'uso pubblico costituiscono appunto i beni demaniali comunali, si vede che anche le vie vicinali sono beni demaniali e che quindi non riesce comprensibile perchè per le vie comunali si neghi la coesistenza dell'uso pubblico con la patrimonialità del suolo, ammessa, senza eccezione, per le vie vicinali.

nistrazione proprietaria dei beni. Pei primi essa si traduce nella inappropriabilità, per la seconda nella inalienabilità. Siccome però, l'autorità emettente la dichiarazione di pubblica utilità si sostituisce, per ministero di legge, al proprietario, così la incommerciabilità pei suoi effetti nei riguardi dell'espropriazione va studiata dal lato dell'Amministrazione; tanto più che l'inappropriabilità per parte dei terzi esiste soltanto come complemento e conseguenza della inalienabilità.

X. — Esaminiamo dunque la portata giuridica della inalienabilità. Questa è l'effetto della destinazione della cosa all'uso pubblico e ne segue la sorte, poichè per l'art. 429 del Codice civile cessato l'uso pubblico, cessa la inalienabilità. Ond'è che la ricerca dell'efficacia della inalienabilità logicamente si traduce in quella degli effetti che la destinazione della cosa all'uso pubblico produce in ordine ai poteri dell'Amministrazione.

Ora, se si eccettuino forse i beni demaniali per natura, l'uso pubblico dei quali pare non potrebbe essere soppresso, in forza dei principii informatori di ogni legislazione civile, da alcun potere; è certo che per tutta l'altra categoria dei beni demaniali, quelli cioè creati per fatto dell'Autorità, spetta all'Autorità stessa la facoltà di sopprimere l'uso pubblico creato, previa l'osservanza delle formalità stabilite secondo i casi.

Se dunque l'inalienabilità è l'effetto della destinazione; se questa nel più gran numero dei casi può essere abolita dall'Autorità con l'osservanza di alcune forme, devesi concludere che l'ente ha la facoltà di alienare quei beni sotto la condizione di osservare quelle forme; che cioè, in altri termini, l'inalienabilità dei beni demaniali per consacrazione civile non deve intendersi in senso assoluto ma relativo, e si riduce a questo, che l'ente per alienarli deve, oltre alle formalità necessarie per la vendita dei beni patrimoniali, osservare previamente quelle stabilite per la soppressione dell'uso pubblico; e dove non esistono queste speciali formalità, l'efficacia della inalienabilità si riduce a far considerare come concessione precaria quella vendita nella quale non apparisce manifesta la volontà dell'ente di sopprimere l'uso pubblico (1).

---

(1) Meucci. *Op. citata, vol. II, P. I., p. 152 e seg.*

XI. — Essendo questo il solo effetto giuridico della cosidetta inalienabilità, è manifesto come la medesima non sia che una condizione posta all'esercizio di una facoltà dell'ente; un limite, cioè alla sua capacità d'alienare.

E se è tale la efficacia giuridica della inalienabilità, essa non può costituire un ostacolo alla espropriazione, poichè la legge 25 giugno 1865, prescinde completamente dalla capacità giuridica degli espropriati, come manifestamente è provato dal Capo VI della legge stessa.

In altri termini come per questa legge l'autorità competente autorizza l'espropriazione dei beni dotali, di quelli delle persone soggette a tutela, dei beni patrimoniali dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, prescindendo da quelle forme che le leggi hanno stabilito a tutela di gravi interessi pubblici per l'alienazione di quei beni; così analogamente si comporta quell'Autorità verso i beni demaniali per consacrazione civile, cioè ne autorizza l'espropriazione prescindendo da quelle formalità che la legge ha creato come condizione della loro alienazione, come limite alla capacità di alienare dell'ente proprietario.

XII. — Vediamo se a questa conclusione contrastano le leggi positive; le quali sono lo Statuto, art. 29, il Codice civile, art. 438, e la legge 25 giugno 1865, n. 2359.

L'art. 29 dello Statuto, si dice (1), sancisce la espropriazione quale limite alla guarentigia della proprietà privata ed è scritta nella sede stessa di tutte quelle disposizioni che determinano i diritti e gli obblighi dei cittadini come la libertà individuale e quella di domicilio; non si riferisce dunque che alla proprietà privata. Ma questo articolo, a dir vero, si riferisce a tutte le proprietà senza alcuna eccezione (2) e quindi anche alla proprietà demaniale. Che se a ciò si volesse trovare un ostacolo nel posto della disposizione, in quanto che è essa compresa fra quelle concernenti i diritti dei cittadini, potrebbesi rispondere che l'articolo riguarda indubbiamente i beni patrimoniali degli enti pubblici, e che siccome i beni demaniali sono legati a quegli enti con un vincolo essenzialmente uguale a quello dei patrimoniali, così si potrebbe, senza offesa dei principii giuridici, ammettere che i primi per quanto s'attiene alla loro es-

(1) Cit. dec. della IV Sezione.
(2) Art. 29 dello Statuto.

senza in generale, possano comprendersi nella classe dei patrimoniali cui l'articolo si riferisce.

L'unica obbiezione che potrebbe farsi in proposito sarebbe che il demanio, pur non essendo essenzialmente diverso dal patrimonio, tuttavia si differenzia in alcuni particolari del regime giuridico disciplinato da uno *jus singulare* e che tale *jus singulare* impedisce che rispetto alla espropriazione sia equiparato al patrimonio stesso. Ma a prescindere che in questa ipotesi non sarebbe più lo Statuto che sottrarrebbe il demanio alla espropriazione, ma la sua natura giuridica, è stato dimostrato innanzi che tale natura non si oppone alla espropriazione (V. n. 5-11), e perciò può concludersi che nulla vieta che i beni demaniali, come parte del patrimonio degli enti pubblici, siano contemplati nello art. 29 dello Statuto. Tuttavia se pur non si volesse ciò concedere, non per questo discenderebbe che al demanio non fosse applicabile l'espropriazione. La facoltà di espropriare è un mezzo ora utile ora necessario per raggiungere un bene pubblico, ed è perciò connaturale al potere sovrano e deriva da quella facoltà più complessa che appartiene allo Stato di coordinare i diritti delle persone pubbliche e private al fine di ottenere il massimo bene della società. Nessuno vorrà certo ritenere abusive le espropriazioni compiute sotto l'impero del Diritto Romano e degli Statuti Municipali (1), sol perchè in queste legislazioni il principio della espropriazione per causa di pubblica utilità non era riconosciuto e sviluppato in un istituto giuridico. La facoltà di espropriare fa parte della sovranità, presa come il complesso dei poteri spettanti allo Stato, e solo può farsi quistione circa gli organi dei poteri dello Stato cui spetta l'esercizio della facoltà stessa. Ora la espropriazione, come si è detto sopra, è un mezzo per raggiungere un bene pubblico, e siccome il porre gli scopi pubblici e l'attuare i mezzi pel raggiungimento dei medesimi, costituiscono la funzione esecutiva dello Stato, così apparisce come la facoltà di espropriare, inerente alla sovranità, è, nella divisione dei poteri, passata negli organi del potere esecutivo (2). E quindi la ricerca da farsi non è se le leggi ri-

---

(1) Sabbatini. *Op. cit., vol. 1°, p. 14 e seg.;* De Bosio. *Op. cit.' parte 1ª.*

(2) Consiglio di Stato francese, parere 18 agosto 1807, approvato da Napoleone 1°; Romagnosi. *Monografia inserita negli Annali univer-*

conoscano siffatta facoltà, ma invece se la limitino o la tolgano.

XIII. — Questo concetto, che la facoltà di espropriare sia connaturale allo Stato, che sia, cioè, tale che non abbisogni d'essere esplicitamente riconosciuto per sussistere, ritraesi indirettamente anche dall'art. 29 dello Statuto e dell'art. 17 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, posta in capo alla Costituzione francese 3-14 settembre 1791, dal quale deriva il primo.

Questi due articoli, come si ricava dal dettato loro (1), non attribuiscono allo Stato come una nuova facoltà quella di espropriare, ma piuttosto mirano allo scopo d'impedire che rimanga tale facoltà implicitamente abolita con la dichiarazione della inviolabilità della proprietà fatta nella loro prima parte. E tanto è vero che non la creano ma la suppongono esistente che si limitano a dettarne le condizioni dell'esercizio. Anzi, ad essere più esatti, neanche si riferiscono direttamente alla facoltà stessa, ma solo indirettamente, regolando l'obbligo dei cittadini di sottostarvi, determinando cioè fino a qual punto giunge siffatto obbligo.

Ciò posto chiaramente discende che o l'art. 29 dello Statuto contempla fra le proprietà dichiarate inviolabili anche quella demaniale, ciò che sembra più conforme allo spirito ed alla parola della legge, ed allora anche pei beni demaniali è riconosciuto il limite nascente dalla facoltà di espropriare dello Stato. Ovvero quell'articolo non concerne i beni demaniali ed in questo caso non essendo in nessun altro articolo dello Statuto dichiarata la loro inviolabilità, rimane per essi, per quanto può rilevarsi dallo Statuto stesso, in vigore il pieno potere dello Stato di espropriarli;

---

sali di statistica, Milano 1833. *Vol. XXXVII, pag. 193;* MEUCCI. (*Op. citata. Vol. II, P. II, pag. 133-134*) osserva: l'accertamento di un interesse pubblico è affare di amministrazione e non di legislazione. La deroga al diritto comune, se è tale, la fa la legge; il potere ne verifica la condizione; v. DE GIOANNIS GIANQUINTO. *Corso di diritto pubblico amministrativo, vol. II, pag. 366;* V. ORLANDO. *Principii di diritto amministrativo, pag. 262.*

(1) Art. 29 dello Statuto « Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle tutte o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi ».

Art. 17 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo: *La propriété est inviolable et sacrée.* Nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique legalment constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

salvo a vedersi se per le leggi speciali, cioè per l'art. 438, del Codice civile e per la legge 25 giugno 1865, n. 2359, simile potere sia stato tolto o disciplinato.

XIV. — In quanto all'art. 438 del Codice civile si sostiene che anch'esso non si riferisce che alla proprietà privata, giacchè è incluso in un capitolo che tratta soltanto di tale proprietà, mentre ciò che attiene al demanio pubblico forma tema di un titolo antecedente del Codice stesso (1).

Questo ragionamento potrebbe avere un peso se il Codice civile regolasse in un titolo la proprietà pubblica ed in un altro la proprietà privata. Ma non è così.

Nel titolo primo del libro secondo, il Codice distingue i beni relativamente alle persone a cui appartengono, o meglio, stabilisce le persone che possono possederli e ne regola la commerciabilità in ordine alla persona che li possiede; ma non parla del vincolo giuridico che unisce i beni ai possessori. La natura di siffatto vincolo è poi determinata nel susseguente titolo secondo; ed in questo non si distingue possessore da possessore; una distinzione tra beni patrimoniali e beni demaniali non sarebbe giustificata da alcun articolo ed è solo basata sull'errore di ritenere che i beni demaniali non costituiscono una proprietà (2). Se questo secondo titolo non si applicasse ai beni demaniali il vincolo che lega questi beni ai possessori, nonchè regolato nel titolo precedente, sarebbe stato del tutto dimenticato dal legislatore e non saprebbesi come giustificare l'applicazione alla proprietà pubblica di tutti i principii stabiliti dal Codice per la proprietà privata, quali il diritto di accessione, l'acquisto dei prodotti, la proprietà di ciò che è sopra e sotto il suolo, il diritto di rivendicazione, ecc. Siccome però questi principii sono certamente applicabili al demanio pubblico come lo prova la considerazione che quando il Codice ha voluto il contrario lo ha esplicitamente stabilito, come ha fatto, per non citarne altri, negli articoli 556 e 572; così apparisce che il Codice considera il demanio una proprietà regolata anch'essa dal titolo secondo del libro secondo, e quindi dall'art. 438.

Ma ammettiamo per un momento giusto il ragionamento in esame, le conseguenze non si arresterebbero dove

---

(1) V. cit. dec. della Sez. IV; GIORGI, citata *Monografia*.
(2) Vedi n. 6-7-8.

credono quelli che l'adducono a sostegno della loro tesi. Infatti nell'art. 430 del Codice non si regola che la commerciabilità dei beni demaniali. Ora se il trovarsi regolata la sola commerciabilità di una specie di beni nel titolo primo del libro secondo, dovesse sottrarre questa specie all'applicazione del titolo secondo, la logica giuridica esigerebbe che lo stesso trattamento fosse fatto a tutte le specie dei beni la commerciabilità dei quali è regolata nel titolo primo. Ma questo titolo disciplina anche la commerciabilità dei beni patrimoniali dello Stato, delle Provincie, dei Comuni e degli Istituti Ecclesiastici, quindi anche tutti questi beni sarebbero esclusi dal titolo secondo, ed anche ad essi riuscirebbe inapplicabile la espropriazione.

L'enormità di queste conseguenze, contraddette anche dall'art. 58 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, dimostra sotto un altro rispetto l'erroneità dell'esaminato argomento. E quindi può concludersi che sia in forza di principii di diritto, sia per le conseguenze di una contraria teoria, è da ritenersi che il Codice civile, per lo meno, non autorizza a sottrarre i beni demaniali all'espropriazione.

XV. — E nemmeno autorizza a sottrarveli la legge 25 giugno 1865, n.2359; anzi questa li contempla esplicitamente. I sostenitori della inespropriabilità dicono, che niun articolo della legge parla dei beni demaniali, e non potrebbe ad essi estendersi il dettato legislativo, ostandovi l'indole della istituzione che è di mero diritto positivo, e lo scopo suo che è di risolvere il conflitto fra l'interesse pubblico ed il privato, ben diverso da quello fra due interessi pubblici.

Non è esatto che lo scopo della legge sia quello indicato, esso è molto più ampio e consiste nella eliminazione di tutti gli ostacoli che possono sorgere contro l'esecuzione di un'opera di pubblico interesse da diritti relativi ad immobili.

Ora siffatti impedimenti possono nascere dai beni demaniali, poichè essi appartengono a varî enti pubblici, Stato, Provincie e Comuni, i quali non costituendo gradi gerarchici di uno stesso potere li amministrano come enti autonomi con facoltà che sono veri diritti di fronte agli altri enti pubblici ed ai privati. Posto quindi che questi diritti possono elevarsi ad ostacoli al raggiungimento di un bene pubblico, è naturale che ai medesimi debba applicarsi quella legge che attua il principio generale della vittoria dell'inte-

resse sociale prevalente su quello minore. Ma checchè sia di ciò non è necessario risalire a questi principii; ne dispensa la parola della legge, giacchè il silenzio di questa non è vero. I sostenitori dell'opinione che combattiamo partono dal presupposto che la inespropriabilità dei beni demaniali sia provata dai loro argomenti; come conseguenza ristringono il significato letterale della legge; ed in base a questo significato ristretto si ritengono autorizzati ad asserire che la legge non parla dei beni demaniali. Il metodo è comodo ma non è logico nè giuridico. Essi avrebbero dovuto limitarsi a dichiarare che pei principii giuridici da loro dimostrati il senso letterale della legge deve restringersi; ma non potevano giungere a negare l'esistenza materiale del senso più largo espresso dalle parole della legge. Ed invero l'art. 58 della legge parla di beni spettanti ai Comuni, alle Provincie, allo Stato; e siccome gli articoli 426 e 432 del Codice civile comprendono sotto la denominazione di — beni — appartenenti allo Stato, alle Provincie ed ai Comuni, tanto i beni patrimoniali che quelli del demanio o di uso pubblico, è chiaro che il significato letterale e legale dell'articolo 58 comprende oltre ai beni patrimoniali anche i demaniali. Lo stesso si deduce dall'art. 1 della legge. Per esso sono oggetto d'espropriazione tutti i beni immobili ed i diritti relativi ad immobili. Ravvicinando gli articoli 406, 408, 426 e 432 del Codice civile indiscutibilmente si ritrae che sotto la denominazione di beni immobili il Codice comprende i beni patrimoniali e i demaniali dello Stato, delle Provincie e dei Comuni. Dunque anche pel significato letterale e legale dell'art. 1 della legge, i beni demaniali sono contemplati dalla legge stessa. Ora questo significato dovrà restringersi in ossequio alla natura giuridica dei beni demaniali? No, poichè innanzi (1) abbiamo dimostrato che siffatta natura non si oppone all'espropriazione. Ne è a dirsi che il senso debba restringersi in forza di altri articoli della legge. Il Giorgi nella dotta monografia, citata più volte in nota, sostiene il contrario, basandosi sugli articoli 64 e 74. Il primo limita ai soli beni privati la facoltà di temporanea occupazione concessa agli appaltatori di opere dichiarate di pubblica utilità; il secondo accenna alle sole proprietà private a proposito delle espropriazioni per opere militari. Ora

(1) Vedasi n. 11.

si osserva dal Giorgi, se la legge nega la espropriazione temporanea dei beni demaniali, non può certo permettere quella definitiva tanto più gravosa; e se nega l'espropriazione per le opere della difesa nazionale non può ritenersi che la conceda per altre opere che hanno meno insito il carattere dell'utilità pubblica. Ma se da questi articoli può trarsi un argomento, questo è in favore della contraria opinione, imperocchè se in essi si parla esplicitamente di beni privati mentre negli articoli 1 e 58 si parla in genere di beni immobili, vuol dire che il legislatore ha tenuto presente la distinzione e non ha creduto di applicarla che nei casi contemplati dagli articoli 64 e 74. E di ciò è chiara la ragione.

Nell'art. 64 si dispensano dall'onere di sottostare alle occupazioni temporanee i fondi privati chiusi; a più forte ragione quindi si dovevano sottrarre quei demaniali. Lo art. 74 poi riguarda i decreti reali emessi su proposta dei ministri della guerra e della marina, e siccome questi ministri, come dimostreremo nell'esporre la nostra teoria, non possono autorizzare espropriazioni di beni demaniali in causa della loro incompetenza a valutare gli altri interessi pubblici estranei alla difesa nazionale, così rettamente il citato articolo limita i poteri dei ministri stessi.

Ci sembra pertanto di avere provato che la legge 25 giugno 1865 n. 2359, intesa nel senso legale e proprio delle sue parole comprende fra i beni passibili d'espropriazione anche i beni demaniali.

XVI. — Ma nuove ragioni per restringere questo significato della legge si vogliono trovare nella forma del procedimento poco adatto all'espropriazione dei beni demaniali e nelle conseguenze pregiudizievoli che dal fatto deriverebbero all'organismo amministrativo dello Stato. Sul proposito si osserva, che l'espropriazione per causa di pubblica utilità applicata alle pertinenze del demanio pubblico si convertirebbe in un disordine amministrativo che il legislatore non può certamente aver voluto autorizzare. L'autorità competente a decretare la espropriazione sarebbe talvolta una autorità gerarchicamente inferiore a quella che la subisce; la decretazione sarebbe coattiva anche là dove dovrebbe procedersi per accordi anche verso l'autorità inferiore; il ristoro dell'interesse sacrificato sarebbe una indennità valevole al compenso dei beni patrimoniali, inadeguata alla soddisfazione di un interesse pubblico, che,

tuttochè meno prevalente di un altro, non può essere trascurato; il giudizio della prevalenza di un interesse pubblico su quello cui servono i beni da espropriarsi ed il giudizio dei modi come mantenere incolume questo uso pubblico minore non possono togliersi a quella speciale autorità amministrativa che avendo la tutela di quei beni e la responsabilità del servizio cui sono addetti, ne è il solo giudice competente. (1)

XVII. — A queste osservazioni si potrebbe contrapporre l'antico adagio: *adducere inconveniens non est solvere argumentum;* sarà una legge mal fatta, una legge incompleta, ma i suoi difetti non possono restringerne la portata. Tuttavia è bene esaminare gli allegati inconvenienti e valutarne l'importanza.

Primieramente quand'anche esistessero quali sono descritti, è certo che essi sarebbero bilanciati dagli inconvenienti che si evitano col negare la inespropiabilità dei beni demaniali. Sottratti questi beni all'espropriazione ne discenderebbe che il più irragionevole veto di un ente proprietario di determinati beni demaniali impedirebbe *giuridicamente* l'esecuzione di opere di supremo interesse sociale, per le quali occorresse l'occupazione di quei beni.

È vero che a questo inconveniente credono possa rimediarsi col ricorso gerarchico. Ma si evita con questo il temuto disordine amministrativo?

Se ne evita una parte, quella consistente nella possibilità che una autorità possa decretare l'espropriazione a danno di un'altra gerarchicamente superiore, ma a questo intento, come si vedrà in seguito, (2) non è necessario ricorrere al principio della inespropriabilità dei beni demaniali. Pel resto però il temuto disordine permane, giacchè anche col sistema del ricorso l'autorità cui appartiene la responsabilità di un servizio pubblico e la tutela dei beni ad esso addetti, può venire spogliata da altra autorità del definitivo giudizio sulla prevalenza di altro uso pubblico e sui modi di mantenere incolume l'esistente.

Dunque, o la destinazione dei beni demaniali non può essere modificata che dalla autorità cui sono i medesimi affidati, ed allora non può ammettersi nè ricorso nè espro-

(1) V. citata dec. Sez. IV; citata monog. del GIORGI.
(2) Vedasi n. 21, 22 e 23.

priazione; o può essere modificata, e allora non si vede per quale ragione, nei riguardi della convenienza amministrativa, potrebbe farsi con un decreto che accoglie un ricorso e non con un decreto che accoglie una domanda di dichiarazione di pubblica utilità. La cosa si ridurrebbe a questione di nome se le forme tutelari a garanzia dei decreti della seconda specie non inducessero a ritenere questi mezzo più acconcio.

XVIII. — Ma prescindendo dalle minori garanzie del ricorso gerarchico, è questo ammesso dalle leggi? La costante giurisprudenza della IV Sezione lo nega (1). Siffatta giurisprudenza è che gli organi dei corpi morali aventi carattere d'autonomia riconosciuta e dichiarata dalla legge non sono soggetti gerarchicamente all'autorità del Governo per poter patire una revisione od un sindacato sulle deliberazioni che prendono nella sfera dei loro interessi: locchè porterebbe una lesione dello stesso principio di autonomia, salvo però l'alta ispezione governativa per quanto ha tratto alla legittimità della deliberazione stessa (2).

Dunque, se una Provincia od un Comune per provvedere, giusta la propria competenza e responsabilità, ai bisogni della viabilità neghi, per esempio, il permesso di attraversare una strada con un acquedotto, simile diniego non potrà formare oggetto di ricorso a meno che si dimostri che per ragioni esclusive di merito possa nell'esercizio di un potere discrezionale violarsi la legge.

Se così è, ognuno vede che negata la espropriabilità dei beni demaniali si toglierebbe, almeno nei casi ordinarî, ogni mezzo legale per superare gli ostacoli che all'esecuzione di un'opera di pubblica utilità opponesse, più o meno ragionevolmente, l'autorità amministratrice di determinati beni demaniali. Nè è a dirsi che quando il caso lo richiedesse vi sarebbe il rimedio di una legge, (3) poichè la medesima, a prescindere dagli inconvenienti della pratica, non sarebbe che una legge di espropriazione; e questa non è una vera legge nel senso giuridico, cioè il riconoscimento di un principio di diritto, ma è l'applicazione di un prin-

(1) Lo nega anche il GIORGI nella citata monografia.

(2) Vedansi, fra le altre, la decisione 28 gennaio 1891 — Comune di Portici e Ministero dell'interno — e la decisione 8 gennaio 1889, n. 7.

(3) GIORGI, monografia citata.

cipio ad un caso concreto, e ciò costituisce un atto di amministrazione (1). Sarà più solenne, avrà la forma di legge, ma non cessa perciò di essere atto di amministrazione, a somiglianza di molti altri che compie il potere legislativo a principiare dall'approvazione dei bilanci (2); e quindi il principio della inespropriabilità dei beni demaniali rimarrebbe ferito tanto da una legge d'espropriazione che da un decreto del potere esecutivo, poichè diversi nella forma, i due provvedimenti non sono che l'esplicamento di una stessa funzione, la esecutiva (3), esercitata soltanto da organi diversi, come chiaro si vede dal ravvicinare gli art. 9, 10, 11 e 12 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

XIX. — Dunque, posto che la convenienza amministrativa e l'interesse pubblico esigono che vi sia un mezzo legale per vincere gli ostacoli sopraccennati; che questo mezzo non può essere che il ricorso o l'espropriazione, che il primo, almeno nella generalità dei casi, non è concesso dalle leggi, non rimane che ammettere il secondo, l'espropriazione. Questa, al contrario del ricorso, rispetta l'autonomia degli enti pubblici, poichè l'autorità dichiarante non indaga il merito dei provvedimenti adottati dagli enti in relazione agli interessi amministrati dagli enti stessi, ma in rapporto ad altri interessi a loro estranei ed esorbitanti dalla cerchia della loro competenza. In altri termini la dichiarazione di pubblica utilità non è l'esercizio di una funzione di revisione, ma di una funzione propria, diretta a riconoscere e proclamare la prevalenza nei riguardi dell'utile sociale di uno fra parecchi interessi rappresentati da persone diverse sia private sia pubbliche. E come da siffatto provvedimento non rimane intaccata la libertà dei privati pel sacrificio loro imposto dei loro diritti così ne esce incolume l'autonomia degli enti locali che non vedono con ciò annullati i loro diritti, ma soltanto trasformati nel *quanti interest*.

XX. — Da queste considerazioni pertanto apparisce che dal non applicare l'espropriazione ai beni demaniali de-

---

(1) Vedasi n. 12 e note.

(2) Vedasi Del Giudice, *Enciclopedia giuridica, pag. 107, 108*. Codacci-Pisanelli, *Legge e Regolamento*. Filomusi-Guelfi, *Enciclopedia giuridica pag. 248 n. 1*. Zammarano, *La legge del Bilancio, Nuova Antologia 1881*. Orlando, *Studi giuridici sul Governo parlamentare*. Lo stesso, *Principii di diritto costituzionale, pag. 121*.

(3) Vedasi n. 12 e note.

riverebbero inconvenienti che equivalgono per la loro gravità quelli che si attribuiscono all'applicarla ad essi; e che quindi questi ultimi non possono avere tale peso da indurre a stiracchiare un' interpretazione restrittiva della legge.

Ma c'è di più. Gl'inconvenienti della espropriazione non sussistono che apparentemente, o per lo meno non sono così gravi come si asserisce. Ed in vero, essi possono tutti sintetizzarsi in questi due:

1°, è inadeguato il restauro dell'interesse pubblico sacrificato, poichè esso si opera con una indennità pecuniaria liquidabile con lunghe more, mentre avrebbe ad essere una reintegrazione in forma specifica di quella pertinenza del demanio pubblico che cedendo alla prevalenza di un altro interesse pubblico viene distolta dalla pubblica destinazione primitiva, la quale finchè perdura deve essere in altro modo soddisfatta non potendo rimanere interrotto un uso pubblico (1);

2°, si altera l'organismo delle competenze e delle responsabilità creato dalle leggi (2).

Sul primo punto devesi osservare innanzi tutto che la autorità dichiarante può sottoporre l'efficacia della dichiarazione alla condizione che sia precedentemente provveduto alla continuazione dell'uso pubblico cui serve il fondo da espropriarsi. Se poi tale condizione non fu posta, ciò può essere occorso, o perchè l'autorità vagliate le ragioni pro e contro, non ha creduto necessaria la conservazione di quell'uso pubblico minore; ed allora gl'inconvenienti non possono imputarsi alla facoltà ma all'esercizio che se ne è fatto; ovvero può essere accaduto, perchè l'autorità non ha avvertito che l'esecuzione dell'opera esigeva il sacrificio di beni demaniali, od anche che avesse ritenuto assenziente l'ente proprietario che, inconsapevole o noncurante dell'espropriazione richiesta, non si fosse opposto. In questi casi nella pratica potrebbero seguire degli inconvenienti (3) i quali, però, oltre ad essere anch'essi dovuti al cattivo esercizio della facoltà e non alla facoltà stessa, non sono del tutto irrimediabili. Dopo la dichiarazione di pubblica utilità v'è l'approvazione del piano particolareggiato d'esecuzione, ed in questo stadio la

(1-2) Vedasi cit. dec. Sezione IV.
(3) Vedasi n. 27

amministrazione interessata ha campo di fare apprezzare le sue ragioni. Se poi ciò non fosse possibile o per essere stato seguito il procedimento abbreviato permesso dall'articolo 21 della legge, o per la decorrenza dei termini utili, o per altra ragione, il Prefetto sopra istanza dell'amministrazione potrà sempre ritardare fino ad un ragionevole lasso di tempo l'emanazione del decreto di espropriazione e dar così agio perchè sia provveduto all'uso pubblico. Ed in fine in ogni peggiore ipotesi la revoca del decreto di dichiarazione di pubblica utilità (1), oppure un nuovo decreto che dichiari la pubblica prevalente utilità dell'uso attuale di fronte a quella dichiarata tale col decreto precedente, offrono mezzi adatti per rimediare a gravi errori occorsi nella valutazione dell'interesse pubblico nel caso.

Dunque i pregiudizi che potessero derivare all'interesse pubblico per l'espropriazione di un bene demaniale non sono conseguenza necessaria della espropriazione stessa, ma sono effetto dell'erroneo esercizio di una facoltà. Certo, su questo punto la legge meriterebbe d'essere migliorata; e basterebbe ad eliminare o per lo meno a scemare la possibilità d'inconvenienti l'aggiunta di un articolo in cui fosse prescritto:

1. Che, quando per l'esecuzione di un opera di pubblica utilità occorra l'espropriazione totale o parziale di beni demaniali, si debba di questi alligare alla domanda uno speciale elenco, da notificarsi, in copia, all' ente proprietario;

2. Che, qualora l'uso pubblico attuale fosse di tale natura da non patir soppressione nè interruzione, non si possa autorizzare l'occupazione del fondo demaniale, se prima, a spese dell'espropriante, non siasi provveduto alla continuazione di quell'uso, per lo meno in via provvisoria, in modo sufficiente e conciliabile coll'interesse dichiarato prevalente.

Però, se è giustificato il desiderio di un miglioramento della legge, non sarebbe legittimo il disconoscerne la portata sol perchè, applicata nella sua larghezza, potrebbe essere cagione d'inconvenienti. Se la possibilità dell'errato esercizio di una facoltà dovesse farne negare l'esistenza non

(1) Vedasi Sabbatini, Vol. 1° pag. 230.

dovrebbe più sussistere facoltà alcuna, poichè di tutto è possibile usare male.

XXI. — Quanto poi all'altro inconveniente attribuito all'espropriazione dei beni demaniali, cioè allo sconvolgimento dell'organismo delle competenze creato dalle leggi, è da osservarsi che il medesimo si basa sul presupposto che ammessa l'espropriabilità, questa si applichi senza limiti e senza condizioni; come discenderebbe logicamente dall'altra delle due teorie accennate in principio e che sostiene che il decreto di dichiarazione di pubblica utilità produce come effetto ordinario la cessazione della destinazione pubblica del bene demaniale necessario all'esecuzione dell'opera e che per questo effetto quel fondo immediatamente soggiace alla espropriazione. Ma questa teoria non è ammissibile e dalle considerazioni che svolgiamo qui appresso per dimostrare tale asserto, apparirà ancora come l'applicare l'espropriazione ai beni demaniali non produce alcuno spostamento di competenze contrario alle leggi.

Veramente, se si ammettesse che ogni dichiarazione di pubblica utilità sottoponesse ad espropriazione senz'altro qualsiasi bene demaniale compreso tra i fondi necessari alla esecuzione dell'opera, sarebbe inevitabile il temuto disordine amministrativo; gl'interessi pubblici non sarebbero più curati da autorità competenti; ed insieme all'ordine delle competenze rimarrebbe sconvolto quello delle responsabilità con gravissimo pregiudizio del benessere sociale. Il Prefetto potrebbe legalmente autorizzare l'espropriazione di una ferrovia, il Ministero della Guerra potrebbe privare una città dell'acqua necessaria agli usi della vita, il Ministero della Pubblica Istruzione per conservare un rudero di antico monumento avrebbe facoltà di interrompere le comunicazioni fra importanti centri abitati, il Ministero dei Lavori Pubblici, autorizzare la demolizione di un fortilizio, ecc. Ora è possibile che il legislatore abbia ciò voluto? Non è possibile, e non lo ha voluto in fatto.

XXII. — Ed invero la legge 25 giugno 1865, n. 2359 crea varie competenze a dichiarare un'opera di pubblica utilità, e fonda questa varietà sulla natura o sulla gravità dell'interesse pubblico che si vuol soddisfare. Dunque la legge pone il principio che a valutare determinati interessi pubblici occorre una speciale competenza che offra sicura

garanzia del retto esercizio di una facoltà così importante e delicata. Ora la dichiarazione di prevalenza di un interesse sopra di un altro non può essere che l'effetto di un giudizio di rapporto fra i due interessi; questo implica per necessità logica assoluta la competenza a conoscere ed apprezzare il valore di entrambi; quindi se la legge ha stabilito e circoscritto la competenza delle varie autorità nel valutare gli interessi pubblici; è certo che quando si troveranno in opposizione più interessi pubblici la valutazione dei quali, a norma di legge, appartiene ad autorità diverse, nessuna di queste avrà la competenza di formulare il giudizio di paragone e la facoltà di dichiarare la prevalenza di un interesse sugli altri. Quando invece questi interessi rientrano tutti nella competenza di apprezzamento di una stessa Autorità, allora è possibile la dichiarazione; e la conseguente espropriazione di beni addetti agli usi pubblici che restano sacrificati, non può dirsi ordinata da Autorità incompetente. Non sarà, è vero, l'Autorità cui spetta la normale cura di quegli usi pubblici, quella che ordina la espropriazione dei beni demaniali, ma sarà sempre una Autorità competente per legge ad esercitare simile potere.

Infatti se ad un' Autorità è attribuita dalla legge la competenza a valutare l'importanza di un dato interesse pubblico ed a riconoscere se la soddisfazione sua in un determinato modo giustifichi il sacrificio dei diritti che vi si oppongono; è logico che questa competenza non faccia difetto allora che trattasi di vedere se quello stesso interesse pubblico abbia tale importanza da essere conservato e da esigere che per la sua conservazione si rinunci al soddisfacimento d'altro interesse pubblico; poichè è identico il giudizio che deve formularsi, non essendo nei due casi alcuna differenza all'infuori dell'inversione dei termini, la quale non altera la natura del giudizio.

Posto pertanto che ciascuna delle autorità investite del potere di emettere dichiarazioni di pubblica utilità abbia competenza ad autorizzare l'espropriazione di quei beni demaniali soltanto che sono addetti ad usi pubblici, per soddisfare i quali essa avrebbe la facoltà d'autorizzare l'espropriazione di altri fondi; vediamo come questa legge regoli tale facoltà e da ciò dedurremo in quali casi nella pratica possano espropriarsi i beni demaniali.

XXIII. La legge 25 giugno 1865, modificata in parte dalla legge 18 dicembre 1879, n. 5188, stabilisce una competenza ordinaria e tre competenze speciali. Quella è esercitata dal Potere Legislativo, dal Re su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici, da questo stesso Ministro con decreti propri e dal Prefetto, a seconda non della qualità dell'opera, ma della importanza sua, come scorgesi dagli art. 9, 10, 12. Le speciali poi sono esercitate dal Re su proposta del Ministro dell'Istruzione Pubblica per l'espropriazione dei monumenti storici e di antichità nazionali, e su proposta dei Ministri della Guerra e della Marina per le opere militari.

XXIV. — Da questo organismo delle competenze, a prescindere dalla facoltà del Potere Legislativo, che per sua natura non soffre limiti legali positivi, discende:

1° che i tre Ministri della Guerra, della Marina e dell'Istruzione Pubblica, non avendo competenza a conoscere se non di una determinata specie di interessi pubblici, non hanno mai facoltà di espropriare beni demaniali addetti ad altri usi pubblici;

2° che la loro competenza limita quella del Ministro dei Lavori Pubblici e del Prefetto, che, incompetenti a conoscere di quegli speciali interessi pubblici, non potrebbero autorizzare l'espropriazione dei beni addetti alla soddisfazione dei medesimi;

3° che in quanto alla competenza ordinaria ciascuna delle autorità incaricate di esercitarla trova un limite nella competenza dell'Autorità superiore, senza però essere limitata dalla competenza delle Autorità inferiori, (1) basata soltanto sulla minore importanza dell'opera e perciò compresa in quella maggiore.

Dunque ai sensi della legge 25 giugno 1865, n. 2359 i beni demaniali possono espropriarsi oltre che per legge, per R. Decreto su proposta del Ministro del Lavori Pubblici, per decreto dello stesso Ministro e per decreto del Prefetto, alla condizione però che i beni stessi sieno addetti

(1) Questo principio è applicato in pratica allorchè trattasi di dichiarare di pubblica utilità una via che scorre per un tratto nell'abitato di un paese e pel resto fuori. In questo caso è stato riconosciuto dalla giurisprudenza che il provvedimento deve essere emesso dall'Autorità che ha la facoltà più estesa. Vedi pure SABBATINI, Opera citata, Vol. I, pag. 265.

ad un uso pubblico la cui valutazione, nei casi di dichiarazione di pubblica utilità, rientri per la legge stessa nella competenza dell'Autorità emanante il Decreto o di una Autorità inferiore.

XXV. — Ma a questo punto potrebbesi forse osservare che sottraendosi alla espropriazione i beni demaniali dipendenti dai Ministeri della Guerra, della Marina e della Pubblica Istruzione; e più ancora, negandosi a questi Ministeri la facoltà di espropriare i beni demaniali, perdurino in grande parte gli inconvenienti della inespropriabilità dei beni stessi che si volevano eliminare colla teoria che si sostiene.

Questo rilievo non ha che un apparente fondamento, poichè non a questa conseguenza conduce la esposta teoria. Ed invero, confutato il concetto della inespropriabilità dei beni demaniali per natura loro, e provato come la espropriazione dei medesimi non possa trovare ostacolo che nel difetto di competenza nell'Autorità emanante la dichiarazione di pubblica utilità, qualsiasi inconveniente derivante dai limiti delle varie competenze è rimosso col sistema dei decreti complessi; pel quale più Autorità incompetenti a provvedere su di un affare per un certo rispetto, mentre lo sono per altri rispetti, si completano a vicenda, e provvedono con unico e legale decreto sull'intero affare. Basta sfogliare un volume qualunque della *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti*, per convincersi di quanto sia frequente l'uso di decreti emessi su proposta di più Ministri, o su proposta di un Ministro d'accordo con altri. Ed a provare, se fosse necessario, l'applicabilità di questo sistema ai provvedimenti di espropriazione, basta ricordare il R. Decreto 23 luglio 1868, n. 4628, col quale è stabilito che quando trattisi di dichiarare di pubblica utilità un'opera da eseguirsi nelle zone soggette a servitù militari, il R. Decreto deve portare oltre la firma del Ministro dei lavori pubblici, anche quella del Ministro della guerra.

XXVI. — Pertanto con le considerazioni svolte innanzi ci sembrà dimostrato:

1° che i beni demaniali non sono per la loro natura giuridica sottratti alla espropriazione per causa di utilità pubblica;

2° che l'espropriabilità loro trova nel sistema delle competenze amministrative stabilito dalle leggi i suoi limiti

naturali, validi ad allontanare ogni grave danno che dalla espropriazione dei beni stessi potesse derivare alla cosa pubblica.

E con ciò nutriamo fiducia di aver provata la nostra opinione che sieno, cioè, inammissibili le due teorie assolute in principio ricordate, e che le leggi e l'interesse pubblico suffragano una teoria media che ammetta l'espropriabilità sotto determinate condizioni.

FILIPPO DE ROSSI.

IL CONTABILE DELLE RETTIFICAZIONI

(VAGLIA-POSTALI)

L'invenzione di un contabile delle rettificazioni — Pregi della contabilità dei vaglia-postali — *Revisione amministrativa ed effetti che essa produce — La Corte dei Conti appoggia il suo giudizio a questa revisione senza offesa ai principî — Sistema per la rettificazione dei conti in seguito alle revisioni amministrative — Sistema economico dell'Amministrazione postale di una contabilità complessiva per le rettifiche — Pareggiamento generale dei* conti-vaglia, *compresi quelli che dovrebbero chiudere con debito definitivo — Contabilità ibrida e difficoltà pratiche — Confutazione di una scusa e voto per l'abolizione del conto e del contabile.*

L'invenzione di un « Contabile delle rettificazioni » è, secondo me, italiana esclusivamente; senza che se ne possa attribuire il merito a fra Paciolo, a Diomede Carafa, al *Ragionato* del Comune di Milano, a quello di Venezia o a qualcuno degl'illustri cultori moderni di quella che si suole appellare *scienza dei conti.* Io credo che in Francia, in Inghilterra ed in Germania non esistano « contabili delle rettificazioni »; e non cercherei di pescarli, se ci fossero, negli Stati asiatici, africani, o nelle repubbliche dell'America meridionale.

L'invenzione, dico, appartiene alla *quondam* Direzione generale delle Poste ed alla contabilità dei *vaglia, titoli di credito e risparmi*, nella quale primeggia fra 6000 e più contabili quello delle *rettificazioni.*

Il nome non è felice, perchè chi rettifica e corregge i conti degli altri si chiamerebbe piuttosto *Revisore*, *Liquidatore* o *Ragioniere;* e chi rende conto come contabile, non rettifica quasi mai, certo poi non rettifica continuamente.

Render conto non degli errori proprî, ma di quelli degli altri, anzi di tutti i contabili postali dei vaglia, mi desta l'idea di uno che porti la croce di tutti i peccati: *qui tollit peccata mundi!*

Eppure è così. Il contabile delle rettificazioni, ramo vaglia postali, assume su di sè tutti gli errori che com-

mettono i titolari degli uffizi nel ricevere danaro dai mittenti dei vaglia, nel pagarlo ai destinatari, e nel conteggiarlo come si deve.

Ma, intendiamoci, assume e se ne carica per figura e rappresentativamente; nel fatto non sente alcun peso, e del suo non sborsa neppur un centesimo.

Finora mi pare che di contrasti nel titolo ce ne sono parecchi.

Protesto che non intendo fare la critica dell'Amministrazione postale e della contabilità dei vaglia, una delle migliori fra quelle che approdano alla Corte dei Conti: anzi, direi addirittura la migliore.

Con un giro bancario di valori che supera *3 miliardi* per vaglia (emissioni e pagamenti) e risparmi, l'ex Direzione generale, ora Ministero delle Poste e Telegrafi, è un fenomeno di esattezza e regolarità dei conti; presenta una dimostrazione completissima delle operazioni in Italia ed all'estero, dei residui attivi e passivi, del movimento delle cambiali, ecc. ecc.

I debiti dei contabili per manchi di cassa, frodi e perdite colpose, sono pur pochi; l'Amministrazione per lo più riesce a ricuperare le somme da sè con metodi un po' spicci; e quando non riesce, presenta alla Corte gli affari con tal corredo di prove ed elementi di giudizio ben preparati, che il Magistrato è messo in grado di pronunziare sul diritto con piena cognizione di causa.

Alla precisione di una cotanto vasta contabilità è fondamento il sistema di non alterare mai le scritture nè i conti con rettifiche ad inchiostri di diversi colori.

Le differenze sono sempre addebitate o accreditate a data corrente, ovvero si presentano in partite staccate; laonde i conti camminano sulla base delle scritture ed a riscontro col danaro delle casse. È il sistema senza del quale non vi è chiarezza, e che da gran tempo io propugno per tutti i conti e per le decisioni della Corte, dove non di rado s'introducono rettifiche che mi sembrano inopportune (1).

Per intendere bene quello che io vo' a dire intorno al conto ed al contabile delle rettificazioni ai vaglia, bisogna premettere che i conti in generale sono soggetti ad una

(1) Vedi nell'*Archivio Giur. Contabilità di Stato. Errori e rettificazioni. — Vol. XXXIV, fasc. I.*

revisione amministrativa che previene e facilita il giudizio della Corte dei Conti. Le revisioni possono condurre alla scoperta di colpe e di errori che richiedono riparazioni.

E gli errori sogliono essere frequenti nella contabilità dei vaglia postali e di seguito le rettificazioni.

Nell'emissione di un vaglia si applicano le tasse, e si può sbagliare in vari modi, come nella scritturazione sui giornali, e nei pagamenti, e che so io. Per le rettifiche dei conti si è impiantato un Ufficio Centrale nel Ministero delle Poste e Telegrafi che con mezzi poderosi, ordine, divisione e continuità di lavoro ne assicura del più minuto ed esatto controllo.

L'ufficio rivede i conti mese per mese, ed addebita o accredita i contabili delle differenze: se li addebita essi rifondono la somma con un vaglia; se li accredita, manco a dirlo, si rimborsano sulla cassa.

Qui bisogna notare che rifusione ed accreditamento avvengono o nel conto dell'anno in cui fu fatta l'operazione o in quello successivo; e ciò per il ritardo necessario che porta la disamina di migliaia di conti.

Questo nei casi ordinari. Talune volte il contabile non rifonde il debito, il che è eccezionalissimo, stante l'evidenza degli errori materiali, che non ammettono scuse o contestazioni, la soggezione in cui sono posti i contabili di fronte all'Amministrazione e le cauzioni che rispondono. Per lo più avviene per i contabili usciti di gestione o per gli eredi.

Comunque, quando un contabile lascia debito per rettificazioni, chè non vuole o non può pagare, l'Amministrazione allora e solamente allora, sente il bisogno che la Corte dei Conti lo condanni per poter espropriare la cauzione o sistemare l'affare con un giudicato.

I conti giudiziali si presentano per regola alle amministrazioni centrali, che li riuniscono, li rivedono, ne certificano la concordanza con le loro scritture, e li trasmettono con tutti i documenti alla Corte dei conti, che completamente li riesamina. Ma la trasmissione dei documenti dei conti-vaglia, ed il riesame di questi documenti da parte della Corte è cosa cui si è dovuto rinunciare affatto per ragioni di pratica. I documenti consistono nelle matrici dei vaglia e nei vaglia ritirati e pagati per constatare la regolarità dell'emissione, dei pagamenti e dei conteggi. Si figuri la mole delle carte, da empierne cameroni pel conto

di un anno, e la inutilità o poca utilità di una revisione che sarebbe doppia.

Rifare delle operazioni materiali, d'intelligenza comune, per scoprire degli errori per lo più innocenti, è cosa necessaria, ma raddoppiare la revisione minutissima sarebbe opera senza tornaconto. A questo proposito mi rammento d'aver sentito dire che Pio IX, cui fu proposto un controllo per evitare delle frodi alla finanza, domandò quanto costasse il controllo ed a quanto potessero ammontare le frodi secondo l'esperienza; e visto che la spesa superava di molto la perdita, decise di lasciar correre. E si trattava di colpa, di reato! Ora un controllo dei vaglia di quella fatta, come ho accennato, bisogna lasciarlo o all'Amministrazione o alla Corte dei conti: chi lo può far meglio? l'Amministrazione certo: i lettori mi dispenseranno dal dimostrarlo.

Ma se le balle di carta non si trasportano, e non si ripassano fogliettino per fogliettino dagl'impiegati spiccioli della Corte, sarà questa una ferita o una transazione coi principii che regolano la giurisdizione contabile? Io non lo credo affatto. Io credo che una Corte dei conti ha per fine d'illuminare e dirigere l'amministrazione quanto a buoni metodi contabili; d'internarsi propriamente nella disamina dei conti che presentano difficoltà tecniche, come le troppo abusate operazioni figurative e di giro di scrittura; e di risolvere questioni di debiti e di crediti fra i contabili e la finanza. In questo mondo tutto è limiti e tutto è pratica: se una Corte dei conti non può rifare tante addizioni e verifiche materiali, basta che ci sia chi lo faccia e soprattutto lo faccia bene. Qui non ci sono ferite ai principii o transazioni, vi è filosofia e giudizio.

La Corte esamina i risultati dei conti e delle revisioni praticate, e si affida agli accertamenti amministrativi ed alle concordanze dei conti in diversa maniera e colla grandiosa dimostrazione del giro bancario dei vaglia.

Quando i documenti tutti sono posti sotto gli occhi del magistrato contabile, per qualunque differenza che la Corte riscontri fra il documento e la somma conteggiata in entrata o in uscita, due casi possono verificarsi: o che la differenza si trovi pagata o che sia da provvedere con una condanna o accreditamento. Se la differenza fu pagata o scritturata in senso contrario all'errore (contre-passement)

durante il periodo stesso del conto, questo bilancia come deve, e tutto al più può essere necessaria un'annotazione. Se poi il pagamento o contre-passement è avvenuto in un periodo posteriore a quello del conto, bisogna che la Corte dei conti ne sia avvertita con un'osservazione; anzi con miglior regola, senza alterare la posizione delle scritture, bisogna che sia aggiunta al contò la *partita differenziale* col rispettivo saldo documentato. Infine, quando il pagamento o contrepassement non è avvenuto, si deve aggiungere al conto la partita differenziale, invocando dalla Corte i provvedimenti necessari.

Queste regole mi sembrano cardinali per l'esatto funzionamento della giurisdizione contabile.

Ciò posto vediamo come si passano le cose per la contabilità dei vaglia postali.

L'Amministrazione postale deve aver considerato che gli scopi della sua grandiosa revisione materiale dei vaglia erano due: conoscere gli errori e curare le dazioni rispettive da una parte e dall'altra. Quando tutto ciò si sia compito, e vi corrisponda il movimento delle scritture locali a data corrente, sembra quasi superfluo il riferimento della rettifica all'errore nel medesimo conto, e la scrittura dell'Amministrazione può divenire *una* di fronte a tutti i contabili.

È così che l'Amministrazione ha creato e si è adagiata sopra un sistema che consiste nel riunire i 6000 conti degli errori e delle rettificazioni in un *conto solo;* e di far rappresentare le ragioni di debito e di credito, proprie di un conto particolare di ciascun contabile distinto per esercizio, da un apposito «contabile delle rettificazioni».

Il contabile delle rettificazioni sorveglia l'esecuzione di esse e le rifusioni rispettive. Verificata la contabilità di un mese, iscrive nei suoi libri il carico e lo scarico delle differenze ed il risultante credito dell'Amministrazione che si deve esigere. Quindi manda le sue note di rettifiche ai contabili, che gli vengono restituite colla prova della loro esecuzione della quale tien conto. E così tira avanti di mese in mese, ma non s'interessa a riunire, contabile per contabile, le correzioni di un mese a quello successivo, e di riferirle agli errori ed ai conti distinti per esercizio. Manca insomma quel collegamento di debito e soddisfazione che

precedentemente ho dichiarato cotanto necessario al giudizio della Corte.

Col sistema dell'Amministrazione postale la persona del debitore o creditore contabile si occulta e si cela dietro il contabile delle rettificazioni; e resta l'ente debito o credito direi *impersonale* e staccato dal proprio conto. V'è qualche cosa dei titoli al latore, del biglietto di banca, che si dà e riceve senza guardare in faccia; e v'è il vantaggio della forma sbrigativa, che caratterizza il secolo bancario, ed adottata da un'Amministrazione bancaria, la postale, se non si può approvare, si spiega.

Ma siccome ogni metodo economico e sbrigativo non è buono; e v' ha nell'argomento che mi occupa qualche cosa di sostanziale che si trascura, e qualche inconveniente pratico che si sopporta; io esamino il rovescio della medaglia, e dico che il conto ed il contabile delle rettificazioni ad ordinamento corretto e stabile non può corrispondere.

Per effetto di questo e di tutto l'insieme dei sistemi che segue l'Amministrazione delle Poste, i conti sono *generalmente pareggiati;* e, siccome i documenti restano a casa, consistono in un foglio di carta (ora ridotto a metà per sollievo del bilancio) con righe e cifre. Ciò si capisce. Sorvegliati i versamenti con una disciplina severissima, e stabilito un termine ad eseguire quello che figura l'ultimo per antidata, i conti sono in pari, specialmente poi passando sopra alle rettifiche; eccetto il caso della dolce sorpresa di un contabile che ruba *dalla cassa;* chè se ruba con false scritturazioni il denaro pubblico o quello dei privati che l'Amministrazione è costretta pagare, il debito nemmeno apparisce dal conto.

Sicchè pei conti dei vaglia è una consolazione a vederli, ma i debiti dei contabili, se non pagati con la forte pressione amministrativa, sbucano o dal conto del contabile delle rettificazioni o da una relazione che il Ministero unisce al conto generale; tranne il caso dei giudizi speciali in precedenza secondo l'art. 69 della legge di contabilità, che non è qui luogo a spiegare.

Io non so tenermi dal dire che la Corte dei conti, la quale correttamente lascia all'Amministrazione la responsabilità di revisioni puramente materiali e facili, non può egualmente disinteressarsi dall'accertamento della posizione

del conto in debito o credito, dal risultamento del confronto coi documenti e dalle sanzioni connesse al giudizio che essa solamente è tenuta a pronunziare. Essa, a mio modesto parere, non potrebbe adagiarsi sopra un sistema che ha l'aria di lasciarla all'oscuro di molte provvidenze, finchè non si presenta il caso d'invocarne *tardivamente* il sussidio; e che contrasta con l'esattezza contabile e con la tutela di pubblici e privati interessi affidatile dalla legge e dal Parlamento. È ben saputo che i conti, finchè pacifici, si potrebbero rendere alle amministrazioni; e soltanto in caso di contestazioni è indispensabile di ricorrere al giudice perchè dia ragione o torto. Ma non è questo che ha voluto il legislatore col *giudizio sui conti*, il quale serve ad accertare con più autorità e sicurezza i diritti dello Stato e quelli dei contabili. Ora stabilito questo principio, manca l'applicazione del tutto rispetto ai conti del ramo vaglia, i cui errori passano in una contabilità speciale per ciò appunto che si prescinde dal collocarli e specificarli nei conti particolari.

Che cosa presentate voi ad una Corte giudiziaria? la posizione delle scritture non controllata con i documenti, un conto erroneo, pareggiato mentre è in debito.

E la Corte vi stampa sopra l'atto più solenne della sua autorità, una decisione!

Mi sono domandato più d'una volta che cosa sia in sè stessa e come possa definirsi qnesta contabilità delle rettificazioni. Essa è certamente ibrida.

Il contabile non è di cassa, perchè non riceve denaro e non ne versa; e non è nemmeno un contabile di riscossione, essendo noto che le pratiche per esigere si fanno dall'Amministrazione.

In quanto alla forma del conto, considerato come quello di un contabile della riscossione, esso presenta delle differenze caratteristiche. Alla fine dell'esercizio il contabile, trovandosi con un forte resto, che richiederebbe la presentazione di un elenco nominativo dei debitori con delle giustifiche (art. 650 del regolamento di contabilità generale), egli a scansare la presentazione di questo documento, che *non possiede*, salta alla fine del secondo esercizio, per rendere ragione della cifra assottigliatissima.

Ed eccoli qui i debitori per le rettifiche, ridotti ad una diecina, menzionati a piedi del suo conto e nella relazione

dei debiti di cui ho parlato. Questi debiti bisogna trasbordarli ciascuno nel proprio conto, mi pare; ma c'è il caso che non si faccia attenzione, ed allora il contabile in debito riceve bravamente il suo scarico come in perfetto pareggio!

Questo è già un inconveniente grave, ma ce n'è pure uno piccolo. Il dèbito può essere stato saldato anche dopo il biennio e figura nel solo conto *omnibus* del contabile delle rettificazioni. Quando un debito è saldato e non se ne ha la prova nello stesso conto, è uso della nostra contabilità di far rendere un *conto suppletivo* per la giustificazione del pagamento.

Ora nel caso esposto a chi spetta di rendere il conto suppletivo?

Ai posteri l'ardua sentenza (1).

La ragione addotta dall'Amministrazione a sostegno del sistema che io critico è una sola: l'*economia del lavoro*.

Imperciocchè delle note di rettificazione si dovrebbe tener conto, riunendole mese per mese in testa all'individuo che ne è colpito, per poter creare la partita specialmente delle rettificazioni eseguite dopo la chiusura dell'esercizio, o risolventesi in debito effettivo. Per verità i conti sono 6000, e consento che col sistema *sciolto* si faccia meno lavoro.

Ma non bisogna esagerare, e dire che si tratta di impiantare 6000 conti correnti coi contabili; perchè tutti questi conti per seguire il movimento delle entrate ed uscite di ciascun uffizio mese per mese, il Ministero li possiede, e non v' ha che da aggiungere le rettificazioni. Io credo che l'aumento di lavoro sia poca cosa, e che si possa compensare almeno in parte con delle semplificazioni; ma d'altronde, se è in giuoco la serietà dei conti e delle decisioni, bisognerà pure sobbarcarvisi.

Non sono io certamente che studii e consigli di aumentare il lavoro dei computisti e degli scritturali, anzi direi, sono per le semplificazioni più radicali. Ma adagio: qualche

---

(1) Ma non sarebbe meglio che a fronte di una quistione che si riannoda ad un ramo così importante di amministrazione, lungi di aspettare il responso dai posteri, si provvedesse ora e con sollecitudine?
N. della D.

volta l'Amministrazione delle Poste non ha fini fiscali, e tuttavia rende allo Stato non pochi milioni. Le economie si possono trovare in altri bilanci di altri Ministeri con larga compensazione.

La Corte dei conti anni sono fece osservazione a questa contabilità alquanto anomala, ma oppostosi l'aumento di lavoro, accondiscese e stette cheta.

Intanto io fo voto e mi auguro che, in omaggio alle buone regole giudiziarie, i conti dei titolari degli uffizi postali per i vaglia dimostreranno un giorno non lontano lo stato di fatto e di diritto, e scomparirà dall'Amministrazione delle Poste l'ibrido titolo ed ibrido ufficio di un *contabile delle rettificazioni.*

VINCENZO TANGO

SILVIO SPAVENTA

Un gravissimo lutto contrista il Consiglio di Stato, nè io posso aprire l'adunanza senza farmi interprete del dolore comune. Alla mezza notte è spirato dopo lunghe e crudeli sofferenze, il Presidente della IV Sezione **Silvio Spaventa.** Alcuni di noi abbiamo perduto in lui un vecchio e provato amico, tutti un collega amato e venerato.

Il suo nome è congiunto ai fatti più memorabili del nostro risorgimento. Non mi pare questo il luogo di rifare questa storia stupenda di ardimenti eroici e di sacrifizi generosi, che è scritta nella memoria e nel cuore di tutti i contemporanei.

Nel Consiglio di Stato lo *Spaventa* lascia una traccia luminosa che non si perderà col tempo. Egli fu il primo a proclamare la necessità della giustizia nell'amministrazione, e si può dire che dai concetti da lui espressi nel discorso agli elettori di Bergamo, e nell'altro alla Camera dei deputati, si informasse la legge che istituì la IV Sezione del Consiglio di Stato, per la risoluzione dei ricorsi in via contenziosa.

Chiamato lo *Spaventa* a presiedere questa Sezione, tutti sappiamo con quanta dottrina e con quanta perseveranza di propositi egli abbia istaurato e sorretto il nascente istituto, che lascia ora adulto e bene avviato. Era questo il pensiero costante della sua vita, l'argomento continuo dei suoi studi. E noi lo vedemmo pochi giorni sono, affranto dai dolori, e col pallore della morte sul volto, venire tra noi, a parlare d'affari, a dare al suo ufficio anche l'ultimo residuo delle sue forze consumate.

Signori, la commozione sopraffà la parola, ed io non ho animo di continuare. **Silvio Spaventa** ci lascia un grande esempio di patriottismo illuminato, di fermezza di carattere, di alto sentimento del dovere. Dinanzi alla sua spoglia ancor

tiepida, meglio un silenzio doloroso che le frasi fatte volgari che profanano l'austera religione dei sepolcri.

Credo d'interpretare il sentimento dei colleghi proponendo che in segno di lutto l'adunanza sia sciolta (1).

Onorandi colleghi! — Sommamente doloroso è per noi il dover oggi attendere all'esercizio del nostro ufficio senz'avere più a capo l'uomo illustre che ha presieduto a questa Sezione fin da quando, per opera principalmente di Lui, venne istituita a suprema tutela di giustizia nell'amministrazione.

La morte di **Silvio Spaventa** è lutto gravissimo per la patria nostra, che vede scomparso uno degli spiriti più elevati e più colti, uno dei più forti caratteri che l'abbiano onorata: ma tanto più grave è specialmente per noi, poichè abbiamo perduta la direzione sapiente ch'Egli imprimeva ai nostri lavori.

Altezza d'ingegno, vastità di dottrina, forza e perseveranza di volontà, spirito di perfetta abnegazione di sè medesimo, tutto egli pose a servigio di questa istituzione, da lui per primo ideata e promossa, e da lui caldeggiata sempre con quell'ardore con cui soleva operare in ogni cosa utile alla patria che tanto amò e per cui tanto soffrì.

I meriti insigni di *Silvio Spaventa* troppo sono noti a tutti per aver bisogno d'essere celebrati; nè certamente sarebbe mai la povera mia parola che potrebbe degnamente commemorarli. Ma a noi, che avemmo l'onore d'essere suoi consiglieri, che ora abbiamo il dolore di deplorarne la perdita irreparabile, a noi incombe il dovere di rendergli tributo di venerazione e di gratitudine.

E questo dovere compio in nome vostro, onorandi col-

(1) Parole pronunziate da S. E. il Primo Presidente del Consiglio di Stato, onorevole Senatore M. Tabarrini, nell'adunanza generale del 21 giugno 1893.

leghi, augurando che le sapienti teorie da lui lasciateci, gli esempi che ci ha dati d'instancabile operosità e di scrupoloso rigore nel rendere giustizia, ci siano sempre di aiuto e di conforto nell'adempimento del grave nostro ufficio.

Sarà questo il migliore omaggio che potremo fare alla grata memoria del compianto nostro Presidente (1).

---

(1) Parole pronunziate dall'onorevole Senatore *F. S. Bianchi*, Presidente ff., nella pubblica udienza della IV Sezione del Consiglio di Stato dei 23 giugno 1893.

Con la morte di **SILVIO SPAVENTA** sparisce, più che un uomo, un'età, quella che ha dato movimento e carattere al nostro risorgimento. Il grandissimo dolore, nelle anteriori scomparse de' patriotti, trovava conforto negli esemplari viventi d'eroismo e sacrifizio compiuti per la patria.

Ma la recente scomparsa, per la scarsezza degli uomini veramente degni, lascia nell'animo di tutti, anche dei migliori, uno sconforto, che neppure il tempo potrà distruggere od almeno attenuare!

È nella coscienza di tutti che con *Silvio Spaventa* sparisce una splendida figura di patriotta, di statista e di giureconsulto, giacchè in lui si affermarono le più alte virtù morali e civili che nobilitano l'umana natura.

Ancor vivo, Egli parve uomo di età lontane, assai più degne della nostra, tanto che ora agli stessi suoi amici e contemporanei par di riscontrare nella vita di lui i caratteri più indispensabili d'una esistenza straordinaria e quasi quasi leggendaria!

Per quanto difficile sia in tanto dolore compendiare la vita fortunosa di lui, non è possibile non tentare un pietoso ricordo. Sarà come un indice del libro che altri scriverà, e che auguriamo diventi il volume degli ammaestramenti del nuovo italiano; poichè unico conforto al dolore immenso è che alla sua memoria, al suo esempio volgano sempre gli italiani il pensiero e s'inspirino.

Nacque in Bomba, terra dell'Abruzzo chietino, ai 22 maggio 1822, da Eustachio Spaventa ed Ersilia Croce. I primi studii fece in Chieti molto incompletamente e con poco ordine, com'egli stesso raccontava, ricordandosi però con affetto dei suoi maestri Goffredo Sigismondi e Livio Parlatore; di quello per l'amore che seppe instillargli degli studii classici; dell'altro, perchè, avendo osservato come il piccolo discepolo riempiva spesso i suoi componimenti di amor di patria e di libertà, soleva bonariamente ammonirlo con le parole che poi parvero fatidiche: « Spaventa, Spaventa, San Francesco è vicino! » (E San Francesco era, com'è anch'oggi, il penitenziario della piccola città).

Da Chieti passò, col fratello Bertrando, a Montecas-

sino, e in quel sacro asilo del sapere potè nutrire il suo ingegno di studii severi, manifestando sin da quel tempo una felice disposizione per le scienze speculative. Colà ebbe, tra gli altri, a compagni, il Tosti e il Pappalettere, coi quali, intorno al 1840, architettò una piccola cospirazione, per chiedere al Re di Napoli la costituzione: scrissero una petizione, e *Spaventa* ebbe l'incarico di portarsi a Napoli con lo scopo di metterla alla posta con l'indirizzo del Re; egli adempì, ma, com'è facile supporre, si attese invano l'esito lungamente sperato.

Nel 1846 apriva, col fratello Bertrando, studio di filosofia in Napoli: ma la polizia borbonica l'ebbe presto in sospetto; ed egli riparò in Toscana, donde non tornò che ai principii del 1848 appena largita la costituzione.

La biografia ha qui un aneddoto curioso che dimostra, sin da quel tempo, le idee politiche da cui fu sempre inspirato e dominato, lo spirito arguto ed originale, il disprezzo sincero verso le maggioranze artificiali, che mostrò *Silvio Spaventa* sempre nelle contingenze più dolorose e gloriose della sua vita. Avendo il grande educatore Francesco De Sanctis, in una prolusione molto ammirata e lodata dai suoi scolari, affermato che la lotta tra classici e romantici poteva considerarsi esaurita e vicina a conciliazione, tra il pubblico plaudente vi fu un interruttore, che gridò levato in alto, mentre il De Sanctis parlava: « Non è vero, non può esser vero! » E questo interruttore solitario era appunto *Silvio Spaventa* (1).

Per propugnare l'idea dell'unità italiana fonda dapprima un giornale politico, ma poi e per la triste giornata del 15 maggio e per l'avvenuto scioglimento della Camera dei deputati, quella pubblicazione viene costretta al silenzio, e non rivede la luce che il 6 giugno di quell'anno istesso con lo scopo di celebrare la vittoria di Goito, ed auspicare in Carlo Alberto vittorioso il re unificatore.

Fonda quindi col Settembrini un sodalizio detto dell'*Unità Italiana*, coll'intento di liberare la patria da ogni oppressione interna ed esterna. Nell'ottobre 1848 col Massari, Leopardi e Romeo si reca a Torino per rappresentare Napoli al Congresso federativo indetto dal Gioberti; e a

---

(1) Cfr. una curiosa biografia di Francesco De Sanctis, senza data, esistente nella Biblioteca Vittorio Emmanuele di Roma (Misc. 36, 6, F, 7).

Torino, come nelle altre città, che allora ebbe occasione di visitare, cioè Roma, Pisa, Firenze, fece propaganda unitaria.

Chiuso il Congresso, nonostante che ne venisse sconsigliato, ritorna a Napoli per assistere alla riapertura del Parlamento: quel Governo se in principio gli negò il permesso di rientrare nel regno, poi lo concesse, certamente, come scrisse un illustre storico contemporaneo, col deliberato animo d'imprigionarlo alla prima occasione. Nè questa occasione tardò a presentarglisi; poichè dopo d'essersi fortemente combattuta dallo *Spaventa* l'insidiosa proposta del Ministero di votare la legge elettorale provvisoria, il giorno appresso il Parlamento Napoletano veniva un'altra volta brutalmente sciolto con minaccia di sperdere i deputati a fucilate. I rappresentanti del popolo passavano come vittime destinate al sacrificio; i cittadini ovunque li incontravano dicevano loro: « salvatevi, salvatevi! » E molti infatti si salvarono con la fuga, col volontario esilio.

Spaventa non volle fuggire; e il 19 di marzo, alle 2 pom., mentre andava per via Toledo, presso il palazzo di S. Giacomo, fu arrestato. Seguirono gli arresti di Carlo Poerio, di Antonio Scialoja, e poi di tutta una schiera di patriotti, pei quali formaronsi due processi, uno pei casi del 15 maggio, contro 44 imputati, e primo tra essi lo *Spaventa;* l'altro contro 42 cittadini imputati di appartenere alla così detta setta dell'*Unità Italiana.*

All'istruttoria durata due anni, fa seguito il dibattimento che dura 10 mesi, e quindi la sentenza pronunziata la notte dell'8 ottobre 1852; e quando *Spaventa* sente la sua condanna a morte ripete ai suoi giudici le parole che Giordano Bruno avea rivolte a quelli dell'Inquisizione: *Majori forsitan cum timore sententiam in me fertis, judices, quam ego accipiam.*

Nè si mostrò men sereno innanzi al capestro che per 7 giorni gli stette sospeso sul capo. È invece il tiranno che si turba e teme; e consigliato commuta la fatale sentenza della pena del capo in quella dell'ergastolo a vita.

Rinchiuso a S. Stefano nella medesima cella col Settembrini dal 1852 al 1859, mentre l'uno traduceva Luciano, *Spaventa* si perfezionava nel tedesco e nell'inglese, e traduceva un'opera di linguistica del Becker, poichè altri libri non fu dato loro di avere.

Intanto incalzano gli avvenimenti, e mentre il Governo borbonico è denunziato all'Europa civile per la sua efferata tirannide, e gli emigrati italiani trovano ospitalità nel patriottico Piemonte, ed a Plombières si apparecchiano nuovi destini per l'Italia, i prigionieri di S. Stefano, poichè il Borbone è invaso da nuovo timore, hanno commutata la pena dell'ergastolo in quella dell'esilio perpetuo, e il 17 gennaio 1859 in numero di 70 vengono imbarcati per essere trasportati in America: ma da Cadice il veliero che li portava, dopo 11 giorni di navigazione, volge la prua verso l'Inghilterra, e dà fondo a Cork in Irlanda, d'onde gli esuli muovono per Londra, poi per Parigi e quindi per Torino, dove vengono accolti festevolmente ed onorati, come si conviene ad uomini che hanno per la patria lungamente sofferto.

Appena compiuta l'annessione delle Provincie modenesi, a *Spaventa* si affida la Cattedra di filosofia nell'Università di Modena, ed egli chiede il tempo necessario per prepararsi ad un corso di lezioni nel modo che egli intendeva quella disciplina: ma incalzando gli avvenimenti politici, è invece assorbito dalla politica cui consacra l'opera sua, ripetendo ed affermando con maggior fede il concetto unitario d'Italia sotto la monarchia di Savoia.

Nel luglio del 1860 dopo lo sbarco dei Mille col loro duce in Sicilia, *Spaventa* corre a Napóli, ove lavora per l'annessione di quelle provincie al Regno d'Italia.

Senza soffermarci sul nuovo esilio che si ebbe da Garibaldi dopo la liberazione di Napoli — giacchè compiuta mente questo argomento è stato da altri svolto — lo *Spaventa* riparò in Piemonte dove conobbe Cavour, e donde ritornò in Napoli col finire dell'ottobre di quell'anno.

Nominato ministro del Governo dittatoriale è ancor memorabile il modo risoluto e sicuro che adoperò nello scioglimento della polizia dell'ex reame, ricostituendola con elementi sani, l'energia con cui resistè ai partiti avanzati ed infrenò la furia della plebe mal consigliata, senza piegare un istante dinanzi alle minacce di alcuni, che osarono perfino di attentare alla sua vita.

Costituito il Regno d'Italia, l'opera di *Spaventa*, come deputato e come ministro, fu diretta ad assicurare la conquista della rivoluzione: l'unità, e con l'unità, la grandezza della patria, e la reintegrazione dei più nobili sentimenti di

giustizia e di dignità umana, rimasti così a lungo compressi dalle passate male signorie.

Deputato, segretario generale del Ministero dell'interno nel Gabinetto Farini e poi di Minghetti quando stipulavasi la convenzione dei 15 settembre 1864 per effetto della quale i francesi sgombravano Roma, e la capitale si trasferiva a Firenze, fu di nuovo fatto segno ad ire partigiane per le giornate 21 e 22 settembre; ma la storia ha fatto giustizia fermando che la cagion di quelle crudeli repressioni, non al Ministero nè molto meno allo *Spaventa*, ma all'imprevidenza delle autorità minori, dovevasi attribuire.

Consigliere di Stato nel 1868, Ministro dei lavori pubblici dal 1873 al 1876, l'opera sua fu rivolta specialmente a sostenere l'esercizio delle ferrovie da parte dello Stato, poichè era uno di que' servizi pubblici e di così grave interesse generale che lo Stato non poteva esimersi dallo esercitarlo direttamente per il comune vantaggio; la qual cosa nel pensiero dello *Spaventa* era parte di tutto un programma e d'un sistema politico che si era formato nella mente dopo lunghi studi ed acconce meditazioni, mettendo in esecuzione ed in giusta luce le più alte concezioni della scienza con le ineluttabili esigenze della vita e della realtà.

Ritornato semplice deputato dopo l'avvenimento politico del 16 marzo 1876, senza ricordar qui come, per ira di parte, fu divelto dal Collegio del suo natìo Abruzzo, ed innalzato sugli scudi dalla patriottica Bergamo, parlò raramente alla Camera; ma tutte le volte che ei prese la parola, come ad esempio sull'ordinamento degli studii superiori e per combattere la concessione dell'esercizio delle ferrovie a Società private, ogni suo discorso era un avvenimento nel mondo politico e parlamentare del nostro paese!

Molti altri discorsi ei pronunziò, rivelando in tutti altezza di vedute, carattere adamantino, senso profondo di onestà senza pari, che, come altri ha opportunamente notato, fecero di lui un uomo di altri tempi, sia nella prospera che nell'avversa fortuna, tanto nei consigli quanto nell'opera, sì nella vita pubblica che nella privata; epperciò a buon titolo *Silvio Spaventa* fu giudicato l'uomo più completo della rivoluzione perchè, con la sua vasta dottrina conciliò l'amore della patria e della libertà con l'amore del bene e della giustizia.

Notevole e degno di speciale ricordo il discorso pro-

nunziato a Bergamo a' 20 settembre 1886 sul Potere temporale de' Papi (1). Toccando delle cause che produssero la caduta del potere teocratico in Italia, e ricordando le occasioni prossime « in cui queste cause operarono e la somma importanza che esso ha per la nostra vita e gli obblighi che ne derivano alle generazioni che ne usufruiscono » *Silvio Spaventa* rivela pienamente sè stesso, il prodotto lungo e solitario delle sue meditazioni, lo scopo santo e nobile delle sue sofferenze, le speranze grandissime, la fede immensa che egli ha nell'avvenire glorioso della patria. Ha l'eloquenza d'un uomo inspirato quando dimostra che « i motivi e il significato che ebbe nella storia il potere temporale dei Papi non furono sempre i medesimi... furono motivi religiosi che fecero vedere fin dall'origine nel principato laico della Chiesa un abbassamento del suo sommo ufficio spirituale, un servizio d'interessi mutevoli e terreni, una degenerazione delle dottrine e dei costumi cristiani, una possanza contraria all'umiltà e povertà evangelica. » Dominato dalla critica storica e dalla meditazione sul grave argomento afferma solennemente: « ... il sentimento nazionale non si destò potente se non quando FU FATTA LA PROVA *che la pretesa tutela dell'indipendenza spirituale del Papa, alla quale dovea servire il suo principato laico, era una menzogna.* »

Originale, in ogni modo, pare anche adesso il concetto che lo *Spaventa* ebbe dello Stato, e che non ha fondamento storico nemmeno in quello del Machiavelli.

È nostro dovere esprimere questo concetto con le stesse sue parole, che paiono quelle d'un Romano nel tempo di Augusto: « L'idea della libertà è l'essenza oggi dello Stato, e la conseguenza prima che da ciò deriva nel sentimento universale è che tutte le forze sociali che nello Stato si raccolgono non possano essere usate per altri scopi che per il bene della società che le fornisce, e che il Governo non sia altro che un organo, il quale serve a raccogliere e usare queste forze secondo norme certe e perfettamente giuridiche. » E conclude, gittando a terra senza pure ricordarla la nota formula cavouriana: «...La formula antica puramente dottrinale *non cives propter consules, nec gens propter regem, sed e converso consules propter cives, rex*

(1) Riprodotto nel num. 262 di quell'anno del giornale *L'Opinione*.

propter gentem, è diventata l'esigenza assoluta della coscienza volgare de' nostri tempi. Il potere temporale era assolutamente contrario a questa esigenza, un anacronismo che doveva sparire ».

A preferenza merita di essere ricordato il memorando discorso che *Silvio Spaventa* pronunziò il 6 maggio 1880 nell'Associazione costituzionale di Bergamo, nel quale trattò del modo come debbansi intendere i rapporti dello Stato moderno col cittadino, e come la giustizia debba essere il fondamento di ogni governo, discorso mirabilmente riassunto nella celebre formola — *giustizia nell'amministrazione;* e d'onde nuova êra si schiuse per gli ordinamenti politici ed amministrativi italiani.

Per quanto lodevole, egli fece notare, l'unificazione legislativa compiutasi con le leggi 20 marzo 1865, che valse senza dubbio a cementare l'unità politica della patria, e per quanto da un lato si abbia a ritenere come atto di progresso l'abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo, con la cui legge fu demandato alla cognizione dei tribunali giudiziarii qualsiasi controversia attinente al diritto dei cittadini o di enti collettivi, anche quando fosse in causa la pubblica amministrazione, dall' altro questa grande riforma lasciò un vuoto; vuoto che si osserva di giorno in giorno e che si nota in ogni aula; in quanto che la distinzione fra diritto ed interesse, posta a fondamento di quella riforma, era un confine di facile trapasso, e d'onde ne era emerso un anomalo stato di cose, per il quale l'amministrazione si era costituita ad un tempo giudice e parte, non senza far risentire di continuo illegittime influenze di rancore partigiano.

Il Governo costituzionale è fondato sui partiti politici, ma deve avere un controllo equanime e superiore ai partiti stessi.

E tutto quel discorso fu consacrato al supremo intento di potersi conseguire in Italia con adeguati precetti legislativi che gli atti del Governo si svolgessero nei giusti loro limiti, a fine di eliminare così i danni che sarebbero potuti derivare dall'ira di parte in un Governo di libertà dove d'altro canto era stato deplorato che tutto era divenuto segreto, anzi mistero.

Ed eco ebbe nella dottrina quel concetto, che poi, mercè del tenace proposito di Francesco Crispi, divenne legge dello

Stato; e a quel concetto, oramai divenuto legge, *Silvio Spaventa* diede vita reale, affermazione nobile e concreta.

Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'attività di *Silvio Spaventa* fu istancabile: lo affermano concordemente e gli altri dotti e valenti giuristi di cui quel Supremo Tribunale Amministrativo fu composto, e il Fôro e la voce generale.

Era sempre sulla breccia; ed anche quando i dolori fisici lo torturavano, la lucidità della sua mente fu sempre uguale a traverso alle quistioni ognora nuove, ardue ed intrigate, demandate alla cognizione della nuova sede giurisdizionale, le quali tanti lati offrivano, e tanti rapporti mostravano ne' ricorsi de' cittadini, che si credevano offesi dal potere esecutivo.

Esempio di costanza e di fortezza nelle traversie della vita, a fronte del tiranno che lo perseguita, a fronte dell'inconscia ira *municipale* che gli si scatena contro, egli guidato dal sentimento della patria e del giusto, resiste a tutto; onde meglio che per Lui non crediamo potersi ricordare i versi del Venosino:

> *Iustum et tenacem propositi virum*
> *Non civium ardor prava iubentium*
> *Non vultus instantis tyranni*
> *Mente quatit solida neque Auster,*
> *Dux inquieti turbidus Hadriae,*
> *Nec fulminantis magna manus Iovis:*
> *Si fractus illabatur orbis,*
> *Impavidum ferient ruinae.*

Ad un monumento duraturo di giurisprudenza (fu detto da voce autorevole nella Camera elettiva (1), dal presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Giolitti) pose mano *Silvio Spaventa;* e se è vero che anche nei rapporti di diritto pubblico *justitia*, dev'essere, *regnorum fundamentum,* quel monumento finchè in Italia la giustizia avrà un tempio e della giustizia si avrà un culto

> *...non imber edax, non Aquilo impotens*
> *Possit diruere aut innumerabilis*
> *Annorum series et fuga temporum.*

Per noi che al pari degli altri tante volte lo ammirammo alla pubblica udienza sì per la solennità con che

(1) Tornata del 21 giugno 1893.

dirigeva le discussioni, e sì per la profondità di vedute con cui sotto modeste parvenze di richiesta di schiarimento richiamava l' attenzione di questo o quel difensore sopra importanti quistioni; che lo ricordiamo sempre fermo sulla breccia fino agli ultimi giorni, lo spirito sempre pronto e lucidissima la mente, quantunque oppresso ed infermo il corpo; per noi che intitolammo il nostro Periodico dal nome desunto dall' epigrafe di quella legge che s'informò al concetto del memorando suo discorso di Bergamo; per noi che avemmo da lui incoraggiamenti davvero paterni per continuare nella intrapresa pubblicazione, e che quando si andava a salutarlo lo udivamo con filiale affetto parlare dei più difficili problemi intorno alla giustizia amministrativa con profondità di dottrina unica più che rara, per noi più intenso è stato il dolore per la sua dipartita.

Ma aleggerà lo spirito di lui sull'Istituto a cui aveva consacrato il cuore e la mente in questi che furono gli ultimi anni di sua vita; e noi continueremo con quella maggior lena che potremo a raccogliere e a diffondere i responsi della Suprema Magistratura Amministrativa di cui fu lustro e decoro, senza allontanarci dall'antico indirizzo, e se momenti difficili sorgeranno, noi dalla tomba di **Silvio Spaventa** “ trarrem gli auspicî „.

La Direzione

Sull'art. 191 della legge 10 febbraio 1889 (1)

L'art. 191 della legge comunale e provinciale contiene una regola e parecchie eccezioni. La regola, è che sono eleggibili a consiglieri provinciali tutti gli elettori iscritti. Tra le eccezioni vi è la seguente: non sono eleggibili a Consiglieri provinciali coloro che, non essendo domiciliati nella Provincia, non vi possiedono beni stabili o non vi pagano imposta di ricchezza mobile.

Ora, per bene intendere il significato delle parole — *coloro che non vi possiedono beni stabili o non vi pagano imposta di ricchezza mobile* — bisogna necessariamente mettere in relazione l'articolo 191 con gli articoli relativi alla formazione della lista elettorale amministrativa, perchè se le eccezioni sancite dall'art. 191 per gli eleggibili a Consiglieri provinciali sono diverse da quelle previste dallo art. 29 per gli eleggibili all'uffizio di consigliere comunale, la lista elettorale è una sola.

Allorchè fu discussa nei due rami del Parlamento la vigente legge comunale e provinciale non si mancò da alcuni di propugnare una doppia lista, una per gli elettori e l'altra per gli eleggibili; ma prevalse il principio della unicità della lista, la quale serve tanto per le elezioni comunali quanto per le provinciali. Dalla lettera e dallo spirito della legge, per tacere delle discussioni parlamentari, chiaramente si desume che il criterio della eleggibilità è il medesimo per le elezioni provinciali e comunali.

La legge negli articoli 19 e seguenti stabilisce quali sono i requisiti necessarii per l'esercizio del diritto elettorale.

(1) Nella decisione del 19 maggio 1893, n. 176 da noi pubblicata alla pag. 393, P. I, la IV Sezione del Consiglio di Stato non credette che fosse il caso di risolvere la questione se possa essere eleggibile a consigliere provinciale l'individuo che non per censo proprio, ma per il censo della moglie reclama la sua iscrizione nella lista amministrativa di un Comune appartenente ad una provincia nella quale non abbia il proprio domicilio. Siccome però la quistione a noi sembra importantissima, degna di studio e di considerazione, così pubblichiamo sulla medesima il parere dell'on. cons. Serena che fu l'estensore della citata decisione.

Essa non ammette che due grandi categorie di elettori, elettori per capacità ed elettori per censo, e nella seconda comprende tutti coloro che hanno un censo sia a titolo successorio, sia per imputazione, sia per delegazione o per ripartizione.

L'art. 21 dice: « sono elettori coloro che provino di pagare annualmente nel Comune una contribuzione diretta di qualunque natura, ovvero, ecc. ». Ora se si dovesse interpretare questo articolo nel senso puramente letterale, senza tener conto delle disposizioni degli articoli seguenti, potrebbero e dovrebbero essere elettori solamente coloro che provassero di pagare una contribuzione diretta per beni stabili o per capitali appartenenti esclusivamente alle loro persone.

La legge però ha creato il censo elettorale, il quale se non è diverso dal censo personale, è qualche cosa di più, perchè abbraccia il censo di chi reclama la iscrizione nelle liste e quello che per virtù della legge stessa gli viene attribuito od imputato. In fatti dopo che nell'art. 21 si è detto: sono elettori coloro che provino di pagare una contribuzione diretta di qualunque natura, nell'art. 24 si soggiunge: « Al padre si tien conto della contribuzione pei beni dei figli di cui abbia l'amministrazione per disposizione di legge. Al marito della contribuzione che paga la moglie, eccetto il caso di separazione di corpo e di beni ». E si noti che al padre si tien conto della contribuzione pei beni dei figli minorenni e finchè dura l'amministrazione per disposizione di legge, al marito, se ne tien conto, per la stessa ragione certamente, fino a quando esso non sia separato di corpo e di beni dalla moglie; e non avendo la legge fatta distinzione tra beni dotali e parafernali ne segue che al marito si debba imputare la contribuzione che la moglie paga sugli uni e sugli altri. Per il disposto dell'art. 25 della legge la moglie separata legalmente dal marito può delegare il suo censo a favore dei figli o dei generi da lei designati; il che vuol dire che, fino a quando non sia legalmente separata, la contribuzione che essa paga deve esser tutta imputata a favore del marito.

Lasciando da parte le considerazioni che potrebbero farsi ricorrendo all'art. 1399 del Codice civile, la ragione della legge non può esser dubbia. La donna non ha il voto, nè è eleggibile; ma con gli articoli 24 e 25 evidentemente

alla donna censita si accordò una rappresentanza indiretta nelle amministrazioni locali.

Nè si dica che questa rappresentanza fu per le elezioni provinciali limitata al solo elettorato, cioè che il marito, i figli o i generi della donna censita possono soltanto prender parte alla votazione, ma non essere eletti, perchè, in mancanza di una esplicita disposizione, non è giusto derogare ai principii generali stabiliti negli articoli relativi alla formazione dell'unica lista degli elettori e degli eleggibili e creare una nuova causa d'ineleggibilità, mentre la eleggibilità è la regola, la ineleggibilità la eccezione.

È bensì vero che l'art. 191 contiene una eccezione, ma la eccezione consiste in ciò, che non si possa essere eletto a consigliere provinciale in una provincia nella quale non si abbia il proprio domicilio se non quando si provi che si ha un interesse economico per concorrere a far parte dell'amministrazione della provincia.

Si è detto che se l'art. 21 s'interpretasse nel senso puramente letterale si arriverebbe alla conseguenza che nelle elezioni comunali potrebbero e dovrebbero essere elettori ed eleggibili soltanto coloro che pagassero in proprio una qualsiasi contribuzione diretta. Lo stesso potrebbe dirsi dell'art. 191. L'interpretazione letterale delle parole: « coloro che non vi possiedono beni stabili o non vi pagano imposta di ricchezza mobile » priverebbe della rappresentanza indiretta nell'amministrazione di una provincia una donna la quale possedesse una gran parte del territorio della provincia stessa o pagasse la maggiore contribuzione di ricchezza mobile.

Siffatta interpretazione illogica e irrazionale sarebbe in aperta contraddizione con lo spirito della legge, ed anche quando fosse dalla lettera della legge stessa autorizzata, sarebbe il caso di ripetere: *etsi verba legum hunc habeant intellectum, tamen mens legislatoris aliud vult.* Ma in ogni modo, dato pure che il dubbio potesse sorgere per le parole — coloro che vi possiedono beni stabili — non potrebbe sorgere mai per le altre — o che non vi pagano imposta di ricchezza mobile — perchè per espressa disposizione di legge si deve tener conto al marito dell'imposta che paga la moglie. Se il legislatore avesse voluto altrimenti, avrebbe prescritto una lista diversa per le elezioni provinciali da quella per le elezioni comunali. Essendo

unica la lista, chiunque si trovi iscritto nella lista elettorale di un Comune di una provincia nella quale non abbia il domicilio, può essere eletto consigliere provinciale, purchè provi di possedere il censo elettorale *ad normam juris*, cioè nel senso degli articoli 21 e seguenti.

O. SERENA.

Dell'eccezione d'incompetenza dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato

I. Osservazioni preliminari. — II. La eccezione d' incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato non può arrestare il provvedimento di urgenza, di cui all'art. 33 della Legge sul Consiglio di Stato. — III. La IV Sezione del Consiglio di Stato può conoscere anche della lesione di un diritto garantito da legge.

I. — Osservazioni preliminari.

L'istituzione e il funzionamento della IV Sezione del Consiglio di Stato hanno fatto sorgere varie e gravi questioni nel tracciare i confini delle sue attribuzioni di fronte a quelle dell'autorità giudiziaria. Essendosi a questa mantenuta integra la sfera delle attribuzioni assegnatele colla legge sul contenzioso amministrativo del 1865, e quindi la competenza per tutte le controversie riguardanti il diritto politico e civile de' cittadini, veniva meno la possibilità di creare due campi ben definiti di competenza, quella di giudicare sui rapporti di diritto pubblico, e l'altra circoscritta ai rapporti di diritto civile. Non essendosi voluto cioè istituire una vera e propria alta Magistratura di diritto pubblico con corrispondente ordinamento di tribunali di grado inferiore, per tema di menomare quella che si diceva conquista del nostro ordinamento giudiziario, la competenza di decidere su qualunque controversia, in cui fosse contesa di diritto sia pur politico, ne dovea di necessità seguire una difficoltà grave di determinazione delle attribuzioni vere e proprie della IV Sezione del Consiglio di Stato; e d'altro canto parve necessario ammettere, che la eccezione d'incompetenza e di eccesso di potere spogliava *ipso jure* quell'alto Magistrato amministrativo, e facea rimettere la controversia sulla competenza alla conoscenza e decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma. Ma anche consentendo nella necessità di tale prevalenza, si poteva e doveva stabilire, che la eccezione d'incompetenza, quando non fosse stata sollevata di uffizio dalla stessa IV Sezione,

ma dalle parti, andava decisa dalla Sezione stessa, salvo ricorso, ove fosse respinta, alla Corte di Cassazione di Roma. Con tale sistema si sarebbe evitato il grave sconcio, che ogni dì più si va accentuando, che cioè la eccezione d'incompetenza il più delle volte viene proposta dalle parti solo per arrestare l'azione della IV Sezione, e per ottenere che il provvedimento impugnato abbia la sua esecuzione, creando contro il gravame il più forte degli ostacoli, la necessità di disfare quello ch'è già da più tempo compiuto; cosa che chi ha pratica della vita amministrativa comprende quale barriera potente opponga alle più legittime rivendicazioni del diritto o del legittimo interesse offeso.

In ordine alla stessa questione d'incompetenza e di eccesso di potere, è sorta la grave disputa, se non proposta dalle parti in via di eccezione dinanzi alla IV Sezione, o non sollevata di uffizio da questa, si possa poi proporre in via di ricorso dopo la decisione di merito alle Sezioni Unite dalla Corte di Cassazione di Roma in base alla legge sui conflitti di attribuzioni del 1877. Il supremo Collegio, chiamato a decidere sull'arduo tema, l'ha risoluto per l'ammessibilità del ricorso con sentenza del 18 febbraio 1892 Rel. *Bandini*, sulle uniformi conclusioni del Proc. Gen. Capo Sen. *Auriti, sul ricorso della Società per costruzioni del Mezzogiorno e Municipio di Taranto* (1).

Le considerazioni su cui si fonda questa sentenza ampiamente motivata sono certamente gravi; e gravissima principalmente è l'osservazione, che l'eccesso di potere si può appalesare *non prima* della decisione della IV Sezione, ma *con essa*. Ora se non fosse dato il ricorso per eccesso di potere dopo la pronunzia, non avendo potuto le parti prevederlo, e quindi non avendo proposta la eccezione d'incompetenza durante il corso del giudizio, non avrebbero

---

(1) Per quanto si faccia adesione a tutte le altre parti dell'articolo, e per quanto sia da ammirarsi in ordine all'affermazione recisa sulla competenza della IV Sezione a conoscere anche della lesione di diritto garantita da legge, con che, contribuendo ad eliminare tutte le incertezze, bene a ragione ha tacciato di *illiberale* la teoria contraria; ci consentirà l'onorevole professore di dire che da noi in coerenza alla tesi sostenuta *due volte* dal *Giornale* (anno 1893 P. IV, pag. 1 e seg.; e P. III, pag. 1 e seg.) si resta fermi nella opinione originaria relativa alla inimpugnabilità delle decisioni della IV Sezione davanti alla Corte di cassazione di Roma.

(*N. d. D.*).

rimedio giuridico alcuno, nè il giudice a cui chiedere il refrenamento del possibile eccesso di potere.

Ma di siffatta questione non intendo occuparmi ora, proponendomi dirne separatamente in altra occasione.

Ora voglio toccare di due gravi questioni, che si sono sollevate e spesso si solleveranno a proposito delle attribuzioni della IV Sezione in relazione a quelle dell'autorità giudiziaria.

1° Data la facoltà della IV Sezione d'ordinare la sospensione della esecuzione del provvedimento od atto amministrativo impugnato, lo esplicamento di questo suo potere può essere paralizzato dalla eccezione d'incompetenza?

2° Se il provvedimento, atto, o decisione impugnata offende non un legittimo interesse, ma un vero e proprio diritto, rimane salda la competenza della IV Sezione, o questa deve rinviarne lo esame all'autorità giudiziaria, e spogliarsi di ogni cognizione dello affare?

La prima delle accennate questioni è sorta per la prima volta dinanzi alla IV Sezione ad occasione del ricorso Società degli omnibus di Napoli e Ferrara. I difensori della Società ricorrente, di cui mi onoravo far parte, sostennero, che la eccezione non doveva, nè poteva arrestare il provvedimento della soprassessoria, ch'è provvedimento di urgenza del supremo Collegio amministrativo, dettato da considerazioni di utilità pubblica, non vera e propria decisione. Ma nella IV Sezione prevalse l'avviso di doversi soprassedere; e rinviati gli atti alla Corte di Cassazione di Roma per la decisione in merito della eccezione d'incompetenza, questa dichiarò la competenza della IV Sezione sul merito della contesa, ma disse non doversi pronunziare sulla questione della soprassessoria, perchè costituente un provvedimento di esclusiva attribuzione di quel Magistrato amministrativo, che lo accorda o lo nega, come gli pare, onde la Corte di Cassazione competente solo a decidere della quistione di competenza e di eccesso di potere, non avea potestà di esaminare se bene o male fosse stato rifiutato, (Sentenza 2 maggio 1893. Rel. *Brunenghi*).

Per quello che riflette poi l'altra questione del diritto leso, la disputa si è fatta viva già tra gli scrittori, ma la Corte di Cassazione non si è ancora nettamente pronunziata. Io ne dirò brevemente in prosieguo, perchè conviene mantener viva la discussione, e a mio modo di vedere, oc-

corre che la stessa giurisprudenza che si va costituendo nella IV Sezione abbia un obbiettivo chiaro e definito, affrancandosi da una modesta casuistica, non confacente ad una istituzione, la cui vitalità potrà dipendere dallo spaziare in più largo orizzonte e nel cercare una base giuridica allo esplicamento delle sue attribuzioni.

E dopo ciò eccomi a dire con sobrietà delle due questioni.

II. La eccezione d'incompetenza del Consiglio di Stato, IV Sezione, non può arrestare il provvedimento di urgenza, di cui all'art. 33 Legge sul Consiglio di Stato.

L'art. 33 della legge 2 giugno 1889 detta così:

« I ricorsi in via contenziosa non hanno effetto sospensivo.

« Tuttavia la esecuzione dell'atto o del provvedimento può essere sospesa per gravi ragioni, con decreto motivato della IV Sezione, sopra istanza del ricorrente. »

É manifesto, che con questa disposizione il legislatore volle impedire, che provvedimenti od atti amministrativi, lesivi di diritti o di gravi interessi, fossero portati ad effetto in pendenza del ricorso alla IV Sezione, sicchè il loro possibile annullamento non giunga troppo tardi, e non sia per tal via frustrato lo scopo del gravame.

Trattasi quindi di un provvedimento eccezionale, eminentemente amministrativo, indipendente dalla conoscenza del merito del ricorso, che la IV Sezione emette pria di qualsiasi esame sul contenuto del ricorso stesso, e dettato dal principio della sapienza romana: *melius est occurrere in tempore quam post vulneratam causam remedium quaerere.*

Conseguentemente per l'indole eccezionale del provvedimento di soprassessoria, esso non può essere ostacolato dalla eccezione d'incompetenza, che all'interessato a contraddire lo annullamento dell'atto amministrativo piaccia sollevare, imperocchè tanto varrebbe porre in balìa di esso la funzione data dall'art. 33 alla IV Sezione, funzione eminentemente eccezionale; tanto varrebbe distruggere l'istituto stesso della soprassessoria, imperocchè basterebbe che il resistente al ricorso eccepisse la incompetenza di quel Consesso per ottenere ciò che la legge ha provvidamente

voluto scongiurare, che cioè il provvedimento od atto, di cui si chiede lo annullamento o la riforma, fosse eseguito, con grave danno dell'interesse pubblico o privato, pendente il relativo giudizio.

A ciò si aggiunga, che anche quando la controversia principale, materia del ricorso, fosse per avventura di puro diritto e non d'interesse, sicchè possa esser statuito, che spetti all'autorità giudiziaria, e non alla IV Sezione del Consiglio di Stato, il decidere sulla controversia, non per ciò cessa la necessità di un provvedimento di urgenza, che arresti la esecuzione dell'atto impugnato, onde non derivi un danno irreparabile. Non è concepibile, che mentre chi reclama per un interesse leso possa utilmente invocare la provvida facoltà data coll'art. 33 alla IV Sezione, eguale tutela non sia data a chi reclama per la lesione di un diritto garentito dalla legge, per la cui riparazione deve rivolgersi all'autorità giudiziaria. Non conviene dimenticare, che per l'articolo 4 della legge sul contenzioso amministrativo l'autorità giudiziaria non è competente ad annullare o riformare l'atto amministrativo, ma solo conosce degli effetti di esso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, e quindi è competente soltanto ad attribuire la rivalsa del danno, che dalla sua esecuzione deriva. Onde se all'autorità amministrativa spetta esclusivamente la potestà di annullarlo, e in specie rientra nelle funzioni giurisdizionali della IV Sezione pronunziare lo annullamento o la riforma dell'atto o provvedimento dell'amministrazione; ed essa sola è competente per legge a decidere sulle controversie che possono insorgere circa l'obbligo dell'amministrazione stessa di conformarsi al giudicato dell'autorità giudiziaria (art. 4° legge sul contenzioso, art. 38 legge sul Consiglio di Stato); ne segue che anche nei casi di controversie per lesione di diritti e non di puri interessi, è di essenza delle funzioni della IV Sezione il provvedere possibilmente alla sospensione della esecuzione dell'atto o provvedimento gravato di ricorso, anche quando la competenza a conoscere della controversia possa rientrare ne' limiti delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, perchè in definitivo dovrà farsi sempre capo alla detta Sezione pei provvedimenti di riforma od annullamento dell'atto lesivo del diritto. Da tutto ciò si trae, che non è dato al resistente paralizzare tale funzione di somma urgenza, con eccezioni più o meno arbitrarie e infondate d'incompetenza. Ammessa

purė per sola ipotesi la competenza dell'autorità giudiziaria, la IV Sezione accordando la sospensione della esecuzione, è l'amministrazione stessa, del cui organismo essa fa parte, che soprassiede dalla esecuzione per evitare danni irreparabili; e in ciò nulla ha che vedere l'autorità giudiziaria, che essendo incompetente ad annullare o riformare, è del pari incompetente ad ordinare la sospensione della esecuzione. E però questo provvedimento di tutela *dello stato di fatto* rientra nelle facoltà assolutamente incensurabili dalla IV Sezione, e sarebbe illogico e antigiuridico riconoscere ciò quando si tratta di una lesione d'interesse, negarlo quando si tratta di una lesione di diritto garentito da legge, mentre si ammette che per queste ultime lesioni, pur competente l'autorità giudiziaria a conoscere di esse, è sempre incompetente ad emettere qualsiasi provvedimento di sospensione o di annullamento.

A riferma delle osservazioni sin qui svolte, vogliamo richiamare l'attenzione del lettore su di una disposizione dettata dalla legge del 1877 sui conflitti di attribuzioni, che a nostro avviso sparge molta luce sulla controversia attuale. Nell'art. 2° di quella legge è disposto: « che quando la pubblica amministrazione, avvalendosi delle facoltà di cui nello articolo primo, abbia eccepita la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ed il Prefetto abbia fatto il decreto di richiesta per la decisione diretta della Corte di cassazione, l'autorità giudiziaria medesima, riconoscendo che il decreto suddetto sia stato emesso nei casi e termini indicati dalla legge, non potrà più emettere fino alla risoluzione della quistione di competenza « *fuorchè provvedimenti conservatorii* ».

Ora è manifesto, che per questa disposizione lo elevamento del conflitto non toglie all'autorità giudiziaria la potestà di emettere quei provvedimenti conservativi, che crede di urgenza, qualunque possa essere la decisione ultima sul conflitto.

L'autorità amministrativa si avvale del diritto di elevare il conflitto anche quando non sia parte nel giudizio, come di arma per evitare possibili invasioni dell'autorità giudiziaria nella sfera propria delle attribuzioni amministrative; e basta lo elevamento rituale del conflitto per spogliare della conoscenza della causa il giudice ordinario e per deferire lo esame della quistione alla Corte di Cassazione di

Roma. Ma non gli toglie, nè gli può togliere, la potestà di emettere *provvedimenti conservativi.*

Ora per un ordine giuridico di principii identici, eccepita la incompetenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, non può essere per nulla soffermata la sua potestà eccezionale di ordinare la sospensione del provvedimento o atto impugnato, e con tanta maggior ragione in quanto che la sospensione può giovare, non arrecare pregiudizio alcuno agl' interessati, perchè o la eccezione d' incompetenza sarà respinta, *et res incidit in eum casum a quo incipere poterat;* o verrà accolta, e si ha tutto a guadagnare dalla amministrazione pubblica e dalle parti, che l'autorità giudiziaria trovi nel momento della sua decisione *res adhuc integra*, e non sia obbligata *post vulneratam causam* ad accordare risarcimenti, che il più delle volte potrebbero essere derisorie riparazioni per danni irrevocabilmente compiuti.

Fu già osservato ad occasione della discussione del progetto di legge sulla IV Sezione del Consiglio di Stato, che era dato il ricorso contro atti lesivi dell'altrui interesse, purchè dipendenti da violazione di legge, da incompetenza od eccesso di potere, ma non contro omissione dei provvedimenti reclamati con formale istanza dagl'interessati, il che costituisce una grave lacuna della legge vigente, imperocchè spesso è più grave il danno che dipende dall'inerzia, dal non provvedere, anzichè dall'operare dell'Amministrazione. Aggiungasi, che anche pei provvedimenti positivi, si è escluso il largo campo di quelli che hanno figura di atti di politica di governo e non di Amministrazione; distinzione non sempre facile, perchè vi sono atti e provvedimenti di natura complessa — es: lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, la rimozione de' sindaci ecc.

Ora se a tutto ciò si aggiunge per esagerata circospezione dei limiti delle sue attribuzioni, che la IV Sezione non debba emettere neppure i provvedimenti di sospensiva sol che si affacci la eccezione d'incompetenza, confondendosi la vera e propria decisione sul merito del ricorso, col *provvedimento* di soprassesoria, ch'è atto sostanzialmente di amministrazione, che non può mai rientrare nel campo delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, e tanto vale rinunziare a tutto quel preteso ordinamento della giustizia ammi-

nistrativa perchè nel più di casi si rivelerebbe completamente inefficace a tutelare legittimi interessi offesi.

III. — La IV Sezione del Consiglio di Stato può conoscere anche della lesione di un diritto garentito da legge.

L'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, che fissa l'obbietto e i limiti della competenza ordinaria della IV Sezione, dichiara che a questa spetta il decidere sui ricorsi « per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa, o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non sieno di competenza dell'autorità giudiziaria, nè si tratta di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o Collegi speciali ».

La competenza adunque della IV Sezione comincia dove finisce la competenza dei Tribunali ordinari e delle giurisdizioni speciali. Essa fu costituita nel seno stesso dell'amministrazione, e venne investita della cognizione di tutta quella serie multiforme di affari abbandonati prima alla pura e semplice azione dell'amministrazione attiva. Ma nel tempo stesso la IV Sezione è una vera e propria giurisdizione di diritto pubblico; non ha solo funzione di tutelare gl'interessi legittimi non garentiti, come i diritti veri e propri, da azione giudiziaria, ma tutela benanche il diritto pubblico, obbiettivamente considerato, sicchè giudica della incompetenza, dello eccesso di potere e della violazione di legge degli atti e provvedimenti dell'autorità amministrativa e dei corpi amministrativi deliberanti, quando i ricorsi avverso tali atti o provvedimenti non sieno di competenza dell'autorità giudiziaria, e non si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni *contenziose* di corpi o Collegi speciali. Essa è chiamata per ciò a mantener salda la osservanza della legge anche nel contrasto dello interesse pubblico col privato; a refrenare lo eccesso di potere, nel senso lato di sviamento di funzioni degli organi dell'amministrazione attiva, e i trasmodamenti dall'orbita delle loro rispettive competenze.

Quando lo interesse pubblico ha per sè la legge nel suo spirito e nella sua parola, esso prevale sullo interesse

privato. Se però il contrasto tra lo interesse pubblico e il privato si verifica perchè l'operato dell'amministrazione è viziato da violazione di legge, da incompetenza o da eccesso di potere, il privato offeso può rivolgersi alla IV Sezione del Consiglio di Stato, perchè tutelando il rispetto di norme di ordine generale, ripari anche il suo legittimo interesse privato: legittimo perchè non contraddice al vero interesse pubblico, che deve svolgersi nei limiti della legge e secondo lo spirito di essa e mercè gli organi competenti. Ma se il provvedimento, atto o decisione dall'Amministrazione, pur non offendendo leggi di ordine generale e il pubblico interesse, importa la lesione di un diritto privato, in modo che non vi sarebbe violazione della legge se non vi fosse lesione del diritto privato (come ne' casi di concessioni di opere, di contratti ecc.), la competenza è sempre dell'autorità giudiziaria, che interviene non per annullare o modificare il provvedimento, ma per ripararne gli effetti ne' rapporti dei privati.

Da ciò segue, che ad escludere la competenza della IV Sezione non basta il dedurre, che l'atto o provvedimento dell'amministrazione attiva o di un corpo amministrativo deliberante leda un vero diritto politico o civile di un privato più che un semplice interesse. L'autorità giudiziaria pel dettato espresso degli articoli 2 e 4 della legge sul contenzioso amministrativo, ha l'alta funzione di tutelare il diritto politico subbiettivo e il diritto civile del privato, ma conosce solo degli effetti di quell'atto o provvedimento in relazione all'obbietto dedotto in giudizio; e però non può revocarlo, annullarlo o riformarlo; non provvede in via diretta e di massima, ma per paralizzarne, ove occorra, la efficacia nel campo del diritto privato e della personalità individuale, che viene in contestazione nel caso singolo, o per accordare le corrispondenti rivalse di danni. Conseguentemente ove il ricorso investa quell'atto, provvedimento o deliberato in sè, considerato nella sua esistenza obbiettiva, e se ne chieda lo annullamento o la riforma per incompetenza, eccesso di potere, o violazione della legge, è sempre la IV Sezione del Consiglio di Stato, la suprema autorità competente a conoscere della controversia. È soltanto ad essa, che si può chiedere lo annullamento o la riforma di quegli atti o provvedimenti, sia che offendano un puro interesse, sia che ledano un vero diritto garentito dalla

legge; e il ricorso stesso non esclude, che ove come effetto di quegli atti o provvedimenti, si verifichi la lesione di un vero e proprio diritto privato, pubblico subbiettivo (personale), o civile, non sia dato al cittadino rivolgersi all'autorità giudiziaria per le debite riparazioni, quando la suprema autorità amministrativa non abbia creduto annullare o riformare il provvedimento, o deliberato, malgrado il ricorso gerarchico, o quello alla IV Sezione del Consiglio di Stato. Ma anche quando il giudicato affermi tale lesione, spetta sempre alla IV Sezione il risolvere le controversie, che per avventura possano insorgere in ordine all'obbligo dell'amministrazione attiva di conformarsi *pel caso deciso* al giudicato dell'autorità giudiziaria (art. 25 n. 6 legge sul Consiglio di Stato). La IV Sezione decide dell'atto o provvedimento in sè e per tutti gli effetti di esso, sia che ledano interessi, sia diritti, e li conferma, modifica o revoca per una di quelle ragioni espresse dalla legge, (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge). All' autorità giudiziaria tocca giudicare degli effetti limitatamente ai diritti lesi ed all'oggetto dedotto in giudizio, e solo per virtù della citata legge del 1877 sui conflitti di attribuzione, la risoluzione di un possibile conflitto di attribuzioni, presso di noi, è data alla Corte di Cassazione di Roma, presso altri Stati ad uno speciale Tribunale o Corte de' conflitti. Si può anche ammettere, che contro le stesse decisioni della IV Sezione sia dato ricorrere alla stessa Corte di Cassazione, nei termini e modi assegnati dalla detta legge, quando le parti non abbiano preventivamente sollevata la eccezione d' incompetenza, o non siasi elevata di ufficio, a norma dell'art. 41 della legge sul Consiglio di Stato, non altrimenti, che accade per la Corte de' Conti e per altre giurisdizioni speciali (1).

Riassumendo, è di competenza dell'autorità giudiziaria ogni controversia che ha per suo obbietto fondamentale la lesione dl un diritto, la quale è violazione della legge appunto perchè questa garentisce la tutela del diritto del privato anche contro gli atti e provvedimenti dell' Amministrazione. È poi di competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato il ricorso per incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'auto-

(1) V. nota a pag. 74.

rità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che ha per obbietto lo annullamento o la riforma di essi, sia che ne derivi la lesione di un legittimo interesse, sia di un vero e proprio diritto. Nella prima ipotesi, il diritto privato leso è l'oggetto proprio del contendere; nella seconda il provvedimento od atto dell'Amministrazione. Nell'una, questo viene in esame solo in quanto offende il diritto privato, e quindi non è dato all'autorità giudiziaria annullarlo o riformarlo, ma solo può negargli esecuzione, e se eseguito, accordare la dovuta rifazione del danno. Nell'altra, il provvedimento od atto è l'oggetto del giudizio obbiettivamente considerato, in sè, e per tutti i suoi effetti ne' rapporti di tutti, della pubblica amministrazione, come di ogni cittadino, e quindi anche di coloro che ne sono offesi ne' loro diritti, o ne' legittimi interessi. Togliendosi di mezzo l'atto o provvedimento viziato da incompetenza, da eccesso di potere, o da violazione di legge, non si guarda che al perturbamento avvenuto nell'esplicamento delle funzioni dell'amministrazione; ond'è del tutto accidentale, che con ciò si eviti la violazione di un legittimo interesse o di un vero diritto del privato.

Una teorica contraria, che neghi la competenza della IV Sezione sol perchè dell'atto o provvedimento dell'Amministrazione, di cui si chiede lo annullamento o la riforma, risulti la violazione non di un legittimo interesse, ma di un vero diritto garantito da legge, è una teorica antigiuridica ed illiberale, perchè limitando grandemente la sfera di attribuzioni del Supremo Collegio amministrativo, non riesce ad altro, che a sottrarre l'Amministrazione attiva alla sua alta censura, ed obbliga i cittadini a circoscrivere la loro azione a chiedere le riparazioni civili, interdicendo loro il diritto di provocare con legittimo gravame *recto tramite* lo annullamento o la riforma dell'atto o provvedimento stesso benchè costituisca un eccesso di potere, o sia stato emesso da autorità incompetente, o con manifesta violazione della legge.

Prof. P. Grippo.

VINCENZO MANDARINI

La Corte dei Conti nel 27 ottobre scorso perdeva uno dei suoi alti funzionari in persona del Procuratore Generale **Vincenzo Mandarini.**

La figura dell'uomo che immaturamente scomparisce, e del quale abbiamo sempre apprezzato le qualità, merita di essere brevemente commemorata in questo Periodico, che riporta anche le decisioni del Supremo Magistrato contabile, di cui l'estinto era decoro.

Vincenzo Mandarini era prodotto di sè.

Iniziò la sua carriera a Napoli nel 1857 mediante concorso. Avvenuta l'unificazione della patria e quindi quella della Corte dei Conti nel 1862, sin d'allora egli si ebbe affidate difficili missioni, come quelle della revisione delle contabilità arretrate nelle provincie napoletane, e di riscontro dei conti relativi allo stralcio delle abolite amministrazioni diocesane delle provincie stesse; a Foggia eseguiva l'arduo compito dell'affrancazione del Tavoliere di Puglia; a Firenze venne addetto alla revisione di altre difficili contabilità; a Roma fu preposto all'ufficio di controllo delle cauzioni dei contabili dello Stato, ed ebbe altre importanti missioni ancora.

Degno premio di tanti lavori disimpegnati con cura e diligenza non comune fu la di lui promozione nel 1890 a Procuratore Generale presso la Corte dei Conti.

Nella quale carica — dopo il Saponieri, il Carcani ed il Gulli — il *Mandarini* fu il quarto uscito dalle file dei Ragionieri della Corte.

E se splendide tradizioni lo precedevano negli uffici di quella magistratura chiamata per legge a rappresentare l'erario pubblico, egli continuò a tenerle ben alte, facendo così onore non solo al suo ingegno, ma anche a quella spettabile classe a cui appartenne più a lungo durante la sua carriera, ispirandosi però sempre all'*aequum bonum*

che deve essere il faro di ogni funzionario pubblico in genere e di ogni giusdicente in ispecie.

Tanto maggiormente perchè l'esplicamento delle sue funzioni avea luogo innanzi a Presidenti e Consiglieri che, provenienti sia dall'Alta Amministrazione sia dalla Magistratura, o che percorsero tutti i gradi presso la stessa Corte dei Conti, portano seco il vasto corredo della pratica amministrativa e la sapienza giuridica, e rivestiti inoltre della garanzia d'inamovibilità sono preposti dal legislatore al controllo dei bilanci dello Stato, della registrazione dei decreti e degli ordini di pagamento, nonchè statuiscono sulla materia del contenzioso contabile e delle pensioni.

E sempre egli fu da essi apprezzato pel criterio giuridico, per l'equanimità, per la sincera convinzione con che di volta in volta svolse e sostenne quell'assunto che era congiunto alla carica.

Instancabile nel lavoro, tenace nell'adempimento del suo dovere, onesto, coscienzioso, egli fu sempre superiore ad ogni influenza.

In un'epoca in cui fa tanto difetto la rettitudine e lo scrupolo nel disimpegno delle proprie funzioni, tutti coloro a cui stanno a cuore tali virtù deploreranno certamente con noi la perdita di **Vincenzo Mandarini.**

La Direzione.

I vincoli e privilegi nell'esercizio delle farmacie secondo le leggi degli ex Stati d'Italia e la legge 22 dicembre 1888 n. 5849

I. *Oggetto di questo scritto.* — II. *Legislazione degli ex Stati d'Italia:* *a*) Toscana, Modena, Parma; *b*) provincie antiche; *c*) provincie lombardo-venete; *d*) provincie ex-pontificie; *e*) Regno delle due Sicilie. — III. *Precedenti parlamentari della legge 22 dicembre 1888:* *a*) Legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. *C*; *b*) I progetti di legge dal 1870 al 1886; *c*) Progetto del 1887; *d*) Discussione dell'ultimo progetto. — IV. *Interpretazione della legge 22 dicembre 1888 secondo i precedenti parlamentari.* — V. *Giurisprudenza delle Corti di cassazione.* — VI. *Giurisprudenza della Sezione per la giustizia amministrativa, nel Consiglio di Stato.* — VII. *Il compito del Governo:* *a*) Che cosa si è fatto? *b*) Che cosa s'intende fare? *c*) Che cosa si dovrebbe fare? *d*) Continua, a proposito dei privilegi farmaceutici gratuiti: *e*) Continua, distinguendo il diritto di proprietà dal privilegio. *f*) I farmacisti piazzati. — VIII. *Conclusione e proposta.*

I. — Oggetto di questo scritto.

Nel dettare questo scritto di concerto con l'egregio direttore del periodico *La Giustizia Amministrativa*, ci siamo proposti innanzi tutto un commento interpretativo desunto dalle disposizioni dei cessati governi d'Italia e dai precedenti parlamentari, degli articoli della legge 22 dicembre 1888 *sulla tutela della igiene e della sanità pubblica,* che riferiamo qui appresso, affinchè i lettori possano ricorrere a queste prime pagine per consultarne il testo, senza che ci abbisogni riprodurlo ogni volta che ad esso ci riferiremo.

Art. 23. « Nessuno può esercitare la professione di farmacista... se non sia maggiore di età ed abbia conseguito la laurea o il diploma di abilitazione in una Università, istituto o scuola a ciò autorizzati nel Regno...

« Chi intende esercitare una di queste professioni, a cui è per legge abilitato in un Comune, deve far registrare il diploma nell'ufficio comunale nei modi prescritti dal regolamento ».

Segue la pena di almeno L. 100 per i contravventori.

Art. 26. « Non è permesso aprire una farmacia e assumerne la direzione, senz'averne dato avviso quindici giorni prima al Prefetto.

« Ogni farmacia, destinata all'uso del pubblico o al servizio di ospedali o di altri istituti civili o militari, deve avere per direttore un farmacista legalmente approvato.

« La contravvenzione a queste disposizioni sarà punita con la pena pecuniaria non minore di L. 100 ».

Art. 68. « Sarà presentato nel corso di 5 anni dalla promulgazione della presente legge, apposito progetto di legge per l'abolizione dei vincoli e privilegi esistenti nel regno nell'esercizio della farmacia, affin di regolare le indennità che potranno occorrere e provvedere i mezzi necessarî a questo scopo ».

Art. 71. « Sono abrogate tutte le disposizioni anteriori contrarie alla presente legge ».

Materia speciale del nostro studio sono i vincoli e privilegi a cui accenna l'art. 68; ma non crediamo del tutto superfluo, per la intelligenza di alcune considerazioni che seguiranno, un richiamo generico alle altre prescrizioni della stessa legge, sui farmacisti e sull'esercizio delle farmacie.

Del Consiglio superiore o di ogni Consiglio provinciale di sanità, deve essere membro un farmacista (art. 4 e 8). L'esercizio delle farmacie è soggetto a speciale vigilanza dei corpi e funzionarî sanitarî (art. 9 *e*, 11 *g*, 13, 22, 23). Esso non può cumularsi con altri esercizî, salvo l'armadio farmaceutico che può essere tenuto dal medico condotto nei Comuni mancanti di farmacia, o troppo distanti, o con difficile accesso a Comuni provvisti di farmacia (art. 24 e 15 com. 2) (1). Ai soli farmacisti sono permessi la vendita e il commercio di medicinali a dose e in forma di medicamento (art. 27). Sanzioni speciali per la farmacopea, e la mancanza o imperfezione di medicinali (art. 28 e 29), e per la tenuta e lo spaccio di veleni, e la copia delle ricette (art. 30, 31, 32).

Al commento aggiungeremo un esposizione della giurisprudenza delle Corti di cassazione e della Sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa, e in fine

(1) L'art. 24 nel testo ufficiale cita erroneamente l'art. 14, mentre l'eccezione di cui sopra, è contenuta nell'art. 15 com. 2°.

le nostre conclusioni e proposte sul compito del Governo nell'attuale stato delle controversie insorte.

II. — Legislazione degli ex Stati d'Italia (1).

a) *Toscana, Modena, Parma.* Nelle provincie dell'ex Granducato e Ducati di Toscana, Modena e Parma, le disposizioni emanate specie col *motu proprio* granducale 22 marzo 1827 e con le istruzioni 7 ottobre 1828, col decreto sovrano 11 ottobre 1817, n. 75 del Duca di Modena e col regolamento ministeriale n. 14 del 17 luglio 1851, il decreto 11 giugno 1817, n. 75 della Duchessa di Parma, non che le altre numerose disposizioni relative alle farmacie, ai farmacisti ed all'esercizio farmaceutico, tutte riguardano la polizia amministrativa, l'interesse dell'igiene e salute pubblica, mentre, salva l'osservanza di quelle disposizioni, pei titolari ed esercenti a qualunque titolo di farmacie, nei rapporti di diritto privato, ha esistito sempre ed esiste libertà completa e non controversa di apertura di esercizio e di trasmissioni per atti tra vivi e testamentarii.

b) *Provincie antiche.* Nelle antiche provincie il regime delle farmacie fu in Piemonte stabilito dal regolamento approvato con le rr. pp. 16 marzo 1839. Esse contengono disposizioni per l'esercizio della farmacia comuni a chi abbia *una delle così dette piazze da speziale,* dove esistono, o la *proprietà del fondaco* medicinale, o la *direzione* della spezieria (art. 59), fra le quali giova ricordare le seguenti. L'Autorità competente (allora il Protomedicato) può ordinare, dopo il decesso o la cessazione d'esercizio di un esercente, la chiusura di quelle spezierie *non piazzate* che, secondo le norme generali da stabilirsi in conformità dell'art. 6 (2) si riconoscessero eccedenti il bisogno degli abitanti. Ciò però solo quando altri speziali del luogo o delle vicinanze siano disposti a rilevare il fondaco farmaceutico a prezzo di estimo, da farsi da periti eletti d'ac-

(1) Chi desiderasse indicazioni di leggi e regolamenti, più particolareggiate di quelle che per gli scopi di questo scritto a noi parve più che sufficiente di raccogliere e condensare in esso, potrà trovarle nella pregevole nota dell'avv. E. Galanti inserita nel *Foro italiano* del 1892 pag. 1, a colonne 135 e seg.

(2) Queste norme emanate in esecuzione degli articoli 3 e 6 del regolamento approvato colle rr. pp. del 1839 sono contenute nel manifesto 12 dicembre 1844, n. 473 del Protomedicato.

cordo collo speziale cessante, od eredi o aventi causa, o da periti nominati d'ufficio dal Tribunale competente (art. 63). Per aprire una nuova spezieria bisogna far constare che la popolazione abbisogni di essa (art. 64). Nel qual caso la concessione potrà essere data anche nel caso che il possessore di qualche piazza nel luogo medesimo non la esercitasse o si rifiutasse di alimentarla o di concederne l'esercizio provvisorio a chi fosse disposto a tenerla aperta al pubblico a condizioni eque (art. 65). Nell'approvare il sito dove lo speziale intende stabilirsi, devesi tener conto della popolazione del quartiere, non che della distanza delle altre spezierie, in modo che restino conciliati coi bisogni del pubblico i riguardi che possano ragionevolmente pretendere gli speziali posti nelle vicinanze (art. 67).

Colle rr. pp. 16 gennaio 1841, n. 321, fu esteso alla Liguria, e con quelle del 4 ottobre 1844, n. 321, alla Sardegna pressochè testualmente, il regolamento del 1839 in genere, con le surriferite disposizioni in ispecie, nelle quali però non fu fatta menzione di *piazze* o *spezierie piazzate*, le quali esistono solo nelle antiche provincie piemontesi.

c) *Provincie lombardo-venete.* Le disposizioni della notificazione governativa 10 ottobre 1835 pubblicata in esecuzione di rescritto 27 agosto n. 8528 del Vice Re di Lombardia e Venezia, emanate per disciplinare l'erezione, il trasporto e la chiusura delle farmacie sotto i rapporti di ordine pubblico e di *privata proprietà*, si riassumono come segue.

A) Si ritiene in massima che una farmacia serva a 5000 individui di popolazione agglomerata. Per circostanze speciali, su domanda dei comuni può accordarsi la erezione di nuove farmacie. Spetta al Governo di approvare la sede e il traslocamento delle farmacie.

B) La facoltà di esercitare farmacie è personale. Morto il proprietario, il Governo delibera se la farmacia debba conservarsi.

C) La vedova, finchè tale, ha diritto di continuare l'esercizio per mezzo di un sostituto; i figli no, salvo eccezioni o motivi di eccezionale equità.

D) Nessuno può essere proprietario di due farmacie.

E) Il proprietario non farmacista deve vendere la far-

macia a persona dell'arte, e non può esercitarla per istitore, eccetto la vedova.

F) Ogni farmacia deve avere un laboratorio tecnico.

G) Queste con le precedenti disposizioni del 1834 (1) regolano tutto l'esercizio farmaceutico, abrogata ogni precedente misura e disciplina.

Sopra reclami e istanze di proprietari di farmacie già esistenti all'epoca in cui venivano emanate le testè riferite disposizioni, una sovrana risoluzione 18 giugno 1838 (2) stabiliva che esse non erano applicabili, per quanto concerne la vendita e la trasmissione per successione, alle farmacie già esistenti all'epoca della loro emanazione. Le quali, perciò, dichiarava il dispaccio della Cancelleria aulica 27 luglio 1843 (3), possono essere vendute e tramandate ad eredi. Le altre, in caso che si rendano vacanti e se ne reputi necessario l'esercizio, vengono conferite colle norme stabilite pel conferimento di consimili esercizi, non dovendo ad esse applicarsi la sovrana risoluzione 26 novembre 1833 (4), la quale prescriveva che in caso di necessità di una nuova farmacia si dovrà aprire il concorso, onde s'incontri il più degno a cui accordarla (5). Del resto, anche nel Lombardo-Veneto i proprietari o esercenti di farmacie, non possono arbitrariamente chiudere o riaprire il loro esercizio, senza previo consenso dell'autorità politica (6).

Nel Veneto i farmacisti erano riuniti in collegi, a cui ciascuno di loro aveva obbligo di ascriversi, con statuto approvato dal Ministero di Stato; e il regolamento del collegio centrale approvato dalla regia Delegazione 18 aprile 1863, disciplinando nel capitolo XI *il diritto di possesso e di esercizio* delle farmacie, e richiamando le disposizioni vigenti, distingue così.

Art. 61. Due sono le qualità di diritto:

a) *reale*, applicabile a quelle farmacie che già esistevano prima del 1835;

---

(1) Le istruzioni 15 marzo, 30 luglio e 1° agosto 1834 regolavano l'azione e dipendenza dei farmacisti, assistenti, apprendisti, ecc., nei rapporti amministrativi e sanitari. E tanto esse che quelle del 1835 rimasero sempre in vigore. Vedi circolari luogotenenziali 22 febbraio 1853 e 16 dicembre 1854 (*Boll. Uff.*, p. 75 e 568).

(2) Notificazione 1° agosto 1838, *Boll.* di detto anno.

(3) V. Circolare 9 settembre 1843, *Boll.* di detto anno.

(4) V. Circolare 26 novembre 1840, *Boll.* di detto anno.

(5) Decreto aulico 8 novembre 1833 n. 40, V. *Boll. Uff.*, Vol. II, P. I, p. 76.

(6) Notificazione 3 novembre 1844, V. *Boll. Uff.*, Vol. p. 176.

b) *personale*, proprio di quelle erette dopo il 10 ottobre 1835.

Art. 62. Quelle con diritto reale sono regolate dalla notificazione governativa 1° agosto 1838, in quanto concerne la loro trasmissibilità per vendita o per successione, e da quella del 10 ottobre 1835, quanto alla loro condotta.

Quelle con diritto personale sono regolate dalla notificazione governativa 10 ottobre 1835. Sono accordate soltanto dalla I. R. Luogotenenza. Non sono trasmissibili nè per vendita nè per successione, nè per locazione; ma in caso di morte di un proprietario, la vedova di lui, finchè rimane in istato di vedovanza, può continuarne l'esercizio col mezzo di istitore farmacista approvato. Non possono essere soggette nè ad oppignorazione nè ad ipoteca (1).

d) *Provincie ex-pontificie*. Le prescrizioni della ordinanza Gamberini approvata da Sua Santità il 25 novembre 1836, stabiliscono divieto di apertura di una farmacia senza consenso e *aperiatur*, previa verifica dell'autorità competente (art. 1 e 2) (2), e trasmissibilità ai figli od eredi fino al terzo grado; ma ove questi non sieno abbastanza idonei, o non sostituiti da un *primo giovane* matricolato, o da un istitore legalmente autorizzato, la farmacia si chiude (art. 6 e 7). Ritenuto che, *perchè lo speziale abbia un discreto lucro*, occorrono almeno 3000 abitanti, è vietata l'apertura di nuove farmacie nei comuni che ne abbiano già, secondo questa massima, un numero sufficiente. Ove il numero delle farmacie eccede il bisogno, non è permesso, dopo la chiusura di una di esse, aprirne un'altra (art. 10). Nei comuni minori potrà permettersi una farmacia quando il numero degli abitanti assicuri almeno *la sussistenza dello speziale*, o sia troppa la distanza o difficile l'accesso ad una farmaca esistente, o il comune concorra al mantenimento del farmacista (art. 11). Dove sono farmacie condotte da farmacisti muniti dell'*alta matricola*, lo spaccio di medicinali è interdetto a quelli di *bassa matricola* (art. 12).

---

(1) V. Petizione 20 agosto 1860, n. 20,569 della rappresentanza dei farmacisti veneti e di Mantova, al Ministero dell'interno, pag. 19 e seg. e 38-39. Memoria dell'avv. Romolo Ancona 15 aprile 1891 sui diritti dei farmacisti veneti, p. 55.

(2) L'Autorità competente allora indicata era la Congregazione speciale di sanità istituita con editto 20 maggio 1834.

In molta parte le surriferite disposizioni sono riprodotte dall'editto 8 settembre 1832 del cardinal Galuffi. I farmacisti di Roma, poi, invocano anche un breve 5 febbraio 1787 di Clemente XIV, che prescrive una distanza di 200 canne tra le farmacie.

e) *Regno delle Due Sicilie.* Il regio decreto 10 aprile 1850, n. 1617, stabiliva in massima non dovervi essere un numero di farmacie superiore al bisogno della popolazione, e non potersi aprire nuove farmacie senza il permesso del Protomedicato dietro il bisogno di un nuovo stabilimento rappresentato dalla Municipalità (art. 67). Si manterrà una certa distanza tra una farmacia e l'altra pel più pronto servizio e per evitare i molti inconvenienti della soverchia prossimità (art. 69). È confermata la Congregazione del ceto dei farmacisti esistente in Napoli (art. 106).

A quello del 1850 fece seguito il R. D. 29 gennaio 1853, n. 39 e il r. rescritto 21 maggio 1857 per la Sicilia. Può tenere una farmacia pubblica solo chi, dopo privilegiato (in farmacia), ne abbia l'assoluta proprietà (art. 1). La distanza tra le farmacie deve essere di cinquanta passi geometrici (uso e prammatica del 17 settembre 1706), e in difetto di tale distanza saranno abolite le farmacie che si rendano vacanti per morte del proprietario, salvi i diritti dei minori (art. 3) che sono regolati dall'articolo 8. Chi compra una farmacia aperta per conto della Municipalità deve obbligarsi a migliorarla; egli ha diritto ad un compenso quando nello stesso comune volesse aprirsi un'altra farmacia prima di un decennio dall'avvenuta compra (art. 4). Gli articoli 8, 9 e 10 regolano l'esercizio o la vendita della farmacia che rendasi vacante per morte del proprietario, e dispongono che, non trovandosi compratori, la farmacia dev'essere acquistata dal farmacista o dai farmacisti viciniori, coll'obbligo di smettere la propria, innanzi di passare in quella del morto; in questa nessun altri all'infuori del o dei compratori può aprire una farmacia se non dopo un decennio, ed in quanto vi sia la distanza prescritta.

III. — Precedenti parlamentari della legge 22 dicembre 1888: *a*) *Legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg.* C.

La legge sanitaria del 1865 che con l'art. 30 comma 1, abrogava in tutto il regno, qual'era in quel tempo costituito,

tutte le precedenti disposizioni sulla materia da essa rego lata, promulgata nella provincia di Roma con d. r. 6 novembre 1870, n. 599, e in quelle venete e di Mantova e con legge 22 giugno 1874, n. 1874, per quanto concerne le farmacie, con il 2° comma stabiliva: « Sino a che per altro una legge speciale provveda, nulla è innovato quanto all'esercizio del commercio e delle industrie delle farmacie. »

Ora gli è appunto dai precedenti parlamentari di questo 2° comma che traggono la prima origine i nuovi ordinamenti sanitari contemperanti la libertà di esercizio della professione farmaceutica, con le garanzie ed i riguardi dovuti a. diritti sorti e stabiliti col presidio di antiche leggi, disposizioni regolamentari e consuetudini. E in vero quel comma non era scritto nel progetto ministeriale, ma su proposta della Commissione della Camera elettiva d'accordo col Governo, esso venne aggiunto per le seguenti considerazioni:

« Noi crediamo che anche l'industria delle farmacie debba essere libera, ed auguriamo che una legge intervenga a togliere in tutta Italia i privilegi e le pastoie, da cui è in alcune provincie avviluppata. Quando un esercente abbia la capacità richiesta ed accertata per scienza e per pratica secondo la legge, deve poter liberamente attivare la sua industria chimica, come il medico o l'avvocato esercitano la medicina o l'avvocatura.

« Se vuolsi, l'industria dei prodotti farmaceutici sarà soggetta a particolare vigilanza, come lo sono le altre industrie di oggetti che possono essere nocivi alla salute; ma non è questa una ragione sufficiente per incepparla, nè per violare il principio della libera concorrenza, principio tanto benefico anche nell'interesse dei consumatori.

« Siccome per altro molte farmacie sono sorte in varie provincie d'Italia, quali coll'essersene acquistato il diritto ad esercitarle sborsando allo Stato un dato prezzo, come nelle provincie dell'antico Piemonte, quali sotto l'impero di disposizioni limitatrici del numero delle farmacie, come nelle provincie lombarde, pontificie e meridionali, si sono creati molti interessi socialmente rispettabili che non potevansi di un tratto annientare, senz'averne prima ben considerata la portata ed apprezzato il valore dei relativi titoli. Da qui il bisogno d'una legge speciale che provveda opportunamente, se non fosse altro, con disposizioni transitorie al passaggio

dal regime del privilegio a quello desiderato della libertà, senza offesa ai legittimi interessi degli esercenti » (1).

b) I *progetti di legge dal 1870 al 1886.*

Dopo l'attuazione della legge del 1865, una speciale Commissione venne con decreto luogotenenziale 12 settembre 1866 istituita, con l'incarico di studiare e proporre un completo codice sanitario; ed alla breve relazione 6 dicembre 1870, n. 7, che accompagnava alla Camera elettiva il progetto elaborato da quella Commissione, trovasi allegata la relazione della medesima, la quale nella parte che concerne le farmacie, passa in rassegna tutte le legislazioni degli ex Stati d'Italia da noi già riassunte (2) e conclude svolgendo ampiamente le ragioni di *scienza,* di *equità*, di *giustizia* e *d' interesse pubblico*, per le quali non aveva esitato a proporre la libertà dell'esercizio.

Quel progetto venne tal quale ripresentato al Senato, e nella relazione 15 novembre 1872, n. 2 *A* della Commissione sono riprodotte sull'argomento le considerazioni della Commissione speciale (pag. 13, 17), coll'aggiunta di molte altre, le quali combattono partitamente le ragioni addotte in *parecchie centinaia* di petizioni di farmacisti (pag. 17, 20), si espongono di nuovo le legislazioni degli ex Stati e si conchiude che i soli farmacisti *piazzati* del Piemonte possono accampare un diritto a indennità per il corrispettivo pagato alle finanze dai loro autori, mentre gli altri godono di privilegî e vantaggi, spontaneamente e gratuitamente

(1) V. Relaz. 275 e 275 *A* (pag. 63-64) della Sess. 1863-64, Cam. Dep. e n. 183 e 183 *A*, Senato. Progetto approvato in ambo i rami del Parlamento senza discussione, rispettivamente il 5 e il 25 febbraio 1865.

(2) Quella Commissione nella sua relazione pregevolissima dice che la legislazione parmense è *presso a poco quella lombarda,* ma fu più nel vero la Commissione senatoria assimilando nella relazione 15 novembre 1872 la legislazione parmense a quella di Toscana e Modena (pagine 22, 23); perocchè al pari di esse nessuna delle disposizioni parmensi contiene privilegi, nè vincoli, nè concessioni d'indole patrimoniale; e l'unica disposizione lontanamente simile ad una di quelle del 1835 nel Lombardo-Veneto, è l'art. 29 del decreto sovrano 11 giugno 1817, che limita ad un anno il permesso alla vedova di uno speziale di tenere aperta la *bottega* con un praticante approvato dal Protomedicato e diretto e sorvegliato da uno speziale, con obbligo di chiuderla dopo l'anno, qualora non vi sottentri uno speziale approvato. Ma questa limitazione è manifestamente d'indole amministrativa, e non toglieva alla vedova o ad altri eredi la proprietà e libera disponibilità delle farmacie, purchè l'esercizio ne fosse condotto regolarmente e da persone idonee secondo le prescrizioni di quel decreto ed altre che lo completavano circa la patente, la categoria dei patentati, ecc.

dalla legge conceduti per interessi privati e pubblici, o creduti tali, e che la legge stessa può togliere per interessi maggiori (pag. 21-23). Tuttavia nelle disposizioni transitorie proposte dalla Commissione sospendevasi l'attuazione della libertà per 5 anni onde far luogo alla liquidazione dei compensi in rendita pubblica per le *piazze* e accordare agli altri titolari di farmacie più o meno privilegiate un'equa proroga dei beneficî di cui godevano.

Nella discussione dell'art. 58 e delle disposizioni transitorie (1) gl'interessi dei farmacisti, specie lombardo-veneti, furono strenuamente sostenuti. Laugi e Gadda volevano che il compenso non fosse *restituzione di somme pagate*, ma indennità del valore perduto; che non si accordasse ai soli titolari di *piazze*, ma di *farmacie;* che il *prezzo* pagato per acquisto da privati, fosse pareggiato a quello versato al Governo per ottenerne la concessione. Beretta voleva il mantenimento dei vincoli durante la vita degli attuali esercenti che ne godono il beneficio. Mauri, finalmente, tra la proposta di dilazione per 5 anni e quella di anni 15 chiesta dai farmacisti lombardi, proponeva una media di anni 10. Ogni emendamento fu respinto dal Ministro Lanza e dalla Commissione (2). E le disposizioni vennero approvate a grande maggioranza negli art. 51, 313 e 314 del progetto di Codice sanitario presentato poi alla Camera elettiva, alla quale il Ministero ricordava essersi la questione risolta dopo maturi e competenti studî nel senso della libertà « con quei temperamenti proposti dalla Commissione senatoria e accettati a sua volta dal Governo, all'uopo, sia di riconoscere e sanzionare *i diritti* dei possessori di un privilegio conceduto a titolo oneroso, sia di usare *benigni riguardi* verso coloro che godettero e godono dello stesso privilegio a titolo bensì gratuito, ma in virtù di regolamenti, concessioni, e lunga consuetudine » (3).

Le identiche proposte trovansi negli art. 46, 221, 222 del progetto presentato al Senato dal Ministro Nicotera (4) e sul quale la Commissione presentava la sua relazione

(1) Quello e queste riprodotte nei progetti del 1873 e 1876 contengono disposizioni identiche a quelle degli articoli 36 e 183 del progetto Depretis che riferiremo più avanti.
(2) Tornate 24, 25, 26, 27 e 28 marzo 1873.
(3) Relaz. 13 maggio 1873, n. 233.
(4) Relaz. 22 dicembre 1876, n. 17.

combattendo le petizioni ad essa giunte con *migliaia di firme* dei farmacisti lombardi invocanti l'art. 29 dello Statuto, ma pur riconoscendo che danno c' è, concludeva: Vedrà il Senato se non sia il caso di racomandare al Ministero che si studî di provvedere, almeno in parte, con una legge speciale (1).

Quel progetto non venne in discussione; ma le proposte relative alla libertà furono riprodotte nel progetto Depretis di « Codice della pubblica igiene » (2) con i due articoli seguenti riportati dai progetti precedenti:

« Art. 36. *Ogni cittadino maggiore di età, munito di diploma d'idoneità all'esercizio* della farmacia legalmente riconosciuto, *ha facoltà* di esercitare la professione di farmacista e di aprire ovunque officine di farmacia, dandone avviso 15 giorni prima dell'apertura al medico provinciale ».

« Art. 183. La presente legge per quanto riguarda la libertà dell'esercizio della farmacia, andrà in vigore 4 anni dopo la sua promulgazione.

« I farmacisti che sono *provvisti di piazza* potranno ripetere dalle Finanze dello Stato *il rimborso della somma pagata per la piazza stessa.*

« Il rimborso verrà loro fatto in rendita pubblica, con l'aumento di tre decimi, da liquidarsi in modo conforme a quanto fu stabilito per i droghieri con la legge 3 maggio 1857, n. 2185. »

La breve relazione che accompagnava il progetto non contiene speciali illustrazioni di questi articoli, nè di moltissimi altri, ma nelle sue conclusioni (3) richiamasi ai molti studi e alle dottisime discussioni dei progetti anteriori dei Ministri Lanza e Nicotera. Ed a noi qui basta rilevare come in tutte queste proposte, discusse e riproposte dal 1870 al 1886, fossero in termini chiarissimi ed espliciti proclamate:

1. la libertà di esercizio dell'arte farmaceutica;

2. la concessione ai soli farmacisti provvisti di *piazze* della facoltà di chiedere un compenso e la limitazione di

(1) Relazione del 24 aprile 1877, n. 17-A. pag. 15.
(2) Presentato e ripresentato al Senato il 13 aprile 1886 col n. 286, e il 3 luglio successivo col n. 23.
(3) A pag. 6.

tale compenso al rimborso nella specie e nei modi fissati, del prezzo pagato per ottenerle;

3. una proroga all'attuazione della piena libertà, per rendere meno grave la cessazione dei beneficii che agli altri farmacisti non assistiti da un diritto a compensi o rimborsi, venivano dai vincoli delle leggi anteriori.

c) *Progetto del 1887.* Nel progetto Crispi « sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica » (1) la proclamazione della libertà negli art. 19 e 21 (com. 1 degli art. 23 e 26 della legge) comincia a prendere la curiosa forma di un divieto.

Però l'art. 61 riproduceva con poche varianti dal progetto Depretis l'art. 183 « la presente legge per quanto riguarda *la libertà dell'esercizio dell'arte farmaceutica* andrà in vigore quattro anni dopo la sua promulgazione. »

La libertà era dunque in questo comma annunciata, ma sospesa per quattro anni.

« Coloro che già tengono legalmente aperta una farmacia potranno ripetere dalle Finanze dello Stato *il rimborso della somma pagata per la relativa autorizzazione.* »

Non si parla più delle *piazze* di farmacista, ma si mantiene chiarissimo il concetto di limitazione del rimborso, alle *somme pagate* per l'autorizzazione all'esercizio.

« Il rimborso verrà loro fatto ecc. » identico al terzo comma dell'articolo 183 nel progetto Depretis.

L'art. 62, finalmente, conteneva la clausola derogatoria (dimenticata nel progetto Depretis) nei termini seguenti: « sono abrogate tutte le leggi concernenti *le materie le quali formano oggetto della presente.* »

La brevissima, semitelegrafica relazione che accompagnava il progetto Crispi, qualificandolo « la risultante e la sintesi dei passati studî e delle nuove indagini e il frutto di una più matura esperienza » non illustra nè spiega nessun articolo e nessuna delle variazioni ai precedenti progetti di cui omise moltissime disposizioni dichiarando soltanto « non ho creduto di scendere a particolareggiate disposizioni sopra le singole materie, sembrando miglior consiglio che esse abbiano sede in apposito regolamento, il quale naturalmente non dovrà dipartirsi dalla lettera e dallo spirito

---

(1) Presentato in Senato il 22 novembre 1887 col n. 7.

della legge, ma agevolare e renderne più utile la pratica attuazione ».

d) Discussione parlamentare del progetto. Ed ora vediamo come le poche disposizioni che costituiscono il tema di questo studio, uscirono dalle discussioni parlamentari del progetto Crispi.

Le modificazioni principali e pur troppo (lo diciamo subito) tutt'altro che felici sono quelle recate all'art. 61.

La relazione senatoria riverberando la influenza delle petizioni presentate da farmacisti interessati (1) si esprimeva così: « La vostra Commissione, la cui maggioranza era tanto impaziente di cancellare ogni restrizione alla libera concorrenza anche nell'industria e nel commercio dei farmaci, ha pur dovuto rimettere ad una legge speciale il pieno sodisfacimento di tale desiderio. Essa non ha potuto vagliare le varie ragioni per le quali si pretende aver diritto a compensi, indennità o rimborsi dagli attuali possessori di farmacie privilegiate, non solo da quelli contemplati dall'articolo 61 del progetto ministeriale, ma *altresì da altri ai quali non si potrebbe applicare il riscatto indicato nel suddetto articolo;* nè ha potuto rendersi un conto approssimativo della spesa che graverebbe sulle Finanze dello Stato pel pagamento di tali indennità ove fossero dovute.

« È stata anche mossa la *questione* se tali indennità dovessero essere *a tutto carico dello Stato*, o, *almeno in parte, a carico dei nuovi farmacisti che vengono a godere della libera concorrenza.*

« La Commissione dichiara che non intende pregiudicare alcuna questione intorno alle pretese di compensi esposte nelle varie petizioni, e lascia al Governo la cura di esaminare tali petizioni e fare le proposte che giudicherà corrispondenti a giustizia » (2).

Di qui l'emendamento proposto dalla Commissione che venne adottato nei termini costituenti l'attuale art. 68 della legge.

---

(1) Vedi specialmente la petizione dell'aprile 1888 dei farmacisti veneti alla Presidenza del Senato in appendice alla precedente del 1877, che a sua volta era un'appendice alla Memoria 20 aprile 1870 presentata al Ministero dell'Interno.

(2) V. Relazione Cannizzaro, 15 marzo 1888, n. 7-A, pag. 11-12.

Nella discussione veniva proposto (1) il seguente emendamento aggiuntivo:

« Finchè sia emanata la legge di che nel presente articolo, nulla è innovato all'esercizio dell'arte farmaceutica com'è ordinato dalle leggi vigenti ».

Ma sulle concordi dichiarazioni del Ministro, del Presidente della Commissione e del Relatore, che questo è appunto il concetto dell'articolo proposto, specie per ragioni finanziarie e per la gravità e incertezza dell'onere, fu ritirato l'emendamento.

Notevole è la spiegazione del presidente della Commissione, Cambray-Digny, il quale disse che malgrado la proposta di lui d'immediata proclamazione della libertà, la la Commissione volle aggiornarla all'epoca in cui si facesse anche la liquidazione delle indennità, sicchè il concetto del proposto articolo fu che *le cose per ora rimanessero nello stato in cui erano;* e notevole pure quella del relatore Cannizzaro, che l'art. 25 del progetto (26 della legge) emendava la proposta ministeriale, nella quale era detto « Non è permesso di aprire una farmacia, etc. » aggiungendo « *o assumerne la direzione,* ecc. » appunto per renderlo applicabile tanto alle provincie ove fin da ora esiste la libertà, dove chi vuole *apre* la farmacia, come in quelle dove la libertà è proclamata ma sospesa per l'art. 66 (ora 68), perchè ivi la *direzione della farmacia* si assume rilevandola da coloro che la cedono, e quindi oltre alle prescrizioni dell'art. 26 bisogna acquistare la proprietà della farmacia; e infine la dichiarazione del presidente del Consiglio: la libertà l'accetto, e *la praticheremo poi* (tornata 30 aprile pag. 1450-1459).

Nella Camera elettiva la Commissione riproduce senza commenti il 1° comma dell'articolo 26 e richiama le dichiarazioni fatte in Senato circa l'art. 68 in correlazione al 26; tuttavia per *rimuovere qualunque lontano dubbio* sulla sua interpretazione lo sostituiva così: « Nelle provincie dove esistono vincoli, privilegi o diritti speciali nell'esercizio della farmacia, *la presente legge*, per quanto riguarda l'esercizio dell'arte farmaceutica, *andrà in vigore dopo che con apposita legge saranno aboliti* i suddetti

(1) Dal Senatore Costa nella seduta 30 aprile 1888, pag. 1450 e seg.

vincoli, privilegi e diritti, e liquidate le relative indennità » (1).

La lunga discussione (2) riconfermò che l'art. 26, in correlazione col 68, va inteso e applicato nel senso che devono rispettarsi qualunque essi siano, i vincoli, privilegi e diritti esistenti fino alla nuova legge speciale che li abolisca (p. 6127), che la gravità dell'onere finanziario pei compensi (4 milioni e mezzo nel solo Piemonte, secondo Lucca, e fra i 10 e 12 milioni per il regno, secondo Brunialti (pag. 6124 e 6126), e la natura dei benefizî da compensare si sapranno quando si discuterà la legge da presentarsi entro 5 anni, a meno che una necessità momentanea per gravi difficoltà finanziarie non inducesse a prorogare quel termine. Allora si discuteranno quei diritti e privilegi e il risarcimento sarà proporzionato al danno (Fortis, Sottosegretario di Stato, pag. 6126). E in egual senso parlava il relatore Panizza (pag. 6128-6130). Dopo di che, respinto o ritirato ogni emendamento, si approvò l'ordine del giorno Lugli: « La Camera udite le dichiarazioni del Governo in ordine alla intelligenza dell'art. 68 per lo esercizio della farmacia, passa alla votazione dell'articolo medesimo » e conseguentemente l'art. 68 (pag. 6134) fu votato.

Gli art. 23 e 26 della legge (23 e 25 del progetto della Commissione Senatoria) mantengono la forma di divieto, anzichè di proclamazione esplicita di libertà qual'era nel progetto Depretis; con questo di più che l'art. 69, variando il tenore della clausola derogatoria (3) nei termini seguenti « Sono abrogate tutte le *disposizioni anteriori contrarie* alla presente legge » sostituiti alla formola Crispi *leggi concernenti le materie che formano oggetto della presente*, darebbe luogo con una interpretazione (lo diciamo subito) eccessivamente letterale, a sostenere che le discipline anteriori, non contrarie alle nuove, sono vigenti; sic-

(1) V. Relaz. Panizza 18 giugno 1888, n. 160 *A*, pag. 10-11.

(2) Tornata 18 dicembre 1888. Anche alla Camera elettiva la rappresentanza dei farmacisti veneti presentava nel giugno del 1888 una petizione, colla quale ricordando come coll'art. 66 « il Senato accogliendo le domande dei farmacisti veneti, lombardi e piemontesi, intese riconoscere e lasciare impregiudicato il diritto all'indennizzo conseguente all'abolizione dei diritti di farmacia » chiedeva una disposizione transitoria in termini presso che identici all'emendamento proposto in Senato e poscia ritirato dal Senatore Costa.

(3) Nessuna motivazione di questa variante si trova nella relazione e nella discussione.

chè i nuovi divieti e le nuove prescrizioni sarebbero aggiunte e non sostituite alle vecchie, che noi abbiamo riassunto nel 1° § di questo scritto, in quanto non siano incompatibili (perchè in tal caso avrebbe luogo la deroga implicita, di cui nell'art. 5 delle disposizioni preliminari al Codice civile). Ma quanto una tale interpretazione sarebbe conciliabile con una proclamazione di libertà noi davvero non sappiamo.

IV. — Interpretazione della legge secondo i riferiti precedenti parlamentari.

Le leggi devono senza dubbio intendersi ed applicarsi secondo il significato proprio delle parole, la connessione di esse e la intenzione del legislatore (1). E poichè alla *finzione legale* (tanto *finzione* e tanto *legale* quanto è necessaria) che la legge pubblicata è legge nota, non si può aggiungerne un'altra consimile quanto alla cognizione anche degli atti parlamentari, per quanto ufficialmente pubblicati, certo è che, se dal testo chiaro della legge risulta pur chiara la intenzione del legislatore, sarebbe opera oziosa ed inconsulta sollevare dei dubbi, spigolando negli atti e nelle discussioni parlamentari qualche brano, qualche frase di relazioni, di progetti o di discorsi, che rechino il buio in quella chiarezza; tanto più, si osserva da molti e non senza ragione, che i voti silenziosi, i quali sono in numero maggiore dei motivati, approvanti le disposizioni della legge, hanno pure il loro valore che non può essere paralizzato da quei brani e da quelle frasi. Ma che agli articoli relativi alla libertà dell'arte farmaceutica nella legge sulla tutela della pubblica igiene, non abbia sorriso quella fortuna di chiarezza che rende inconsulto ed ozioso il ricorso agli atti parlamentari al fine di conoscere la intenzione del legislatore, risulta non solamente dal testo medesimo degli articoli, ma dal fatto che le nostre più alte ed autorevoli Magistrature li hanno intesi ed applicati in sensi non solo diversi, ma affatto contradittorî, come vedremo fra poco. E quando ciò si verifica, uno studio intero e accu-

(1) Art. 3 delle disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale, premesse al Codice civile.

rato degli atti parlamentari, s' impone come mezzo necessario d'interpretazione, e quando le dichiarazioni concordi ed esplicite di coloro che proposero, studiarono e discussero una disposizione, vi attribuiscono un certo significato, mal si comprende in forza di quali criterî razionali di logica, o di ermeneutica, al significato sorretto da quella esplicita concordia, alla quale debbono ritenersi assenzienti anche i voti silenziosi della maggioranza, perchè altrimenti o sarebbero stati contrarî o accompagnati da qualche dichiarazione, si possa sostituire un significato diverso e contrario.

Chi scrive ha voluto esprimere su questo argomento con tutta franchezza il proprio concetto, non soltanto perchè in un troppo considerevole numero di gravi controversie il criterio individuale di qualche autorevole commentatore o giudice o funzionario, sostituisce quello del Parlamento, quasichè i suoi atti fossero una pubblicazione tanto dispendiosa quanto inutile, anzichè una fonte autentica a cui attingere la *mens legis*, in un regime parlamentare (1); ma più specialmente perchè gli parve che nella vertenza della libertà farmaceutica non siasi fatto quello studio degli atti parlamentari *accurato* ed *intero* che probabilmente avrebbe evitato parecchie contraddizioni e molta lentezza di provvedimenti. E le stesse Magistrature giudiziarie più che nello studio e nella interpretazione dei controversi articoli della legge 22 dicembre 1888, n. 5849, che debbono applicarsi in tutta Italia s'impegnarono nello studio e nell'analisi, minuta oltre quanto abbisognava per la decisione giudiziaria della vertenza, delle disposizioni sancite dai caduti Governi d'Italia per l'ordinamento farmaceutico.

Ciò permesso in linea generale, dopo il riassunto che abbiamo offerto ai nostri lettori, degli atti parlamentari, non dovrebbe parer difficile una risposta chiara e netta alla domanda: quali sono, dunque, il significato e gli effetti degli art. 23, 26 e 68, secondo la lettera e lo spirito delle disposizioni che essi contengono, in ordine alla libertà di esercizio delle farmacie, ed ai diritti degli attuali esercenti per i danni che verranno a subire in causa di quella libertà? La risposta dovrebbe, secondo noi, essere la seguente.

La libertà nel senso di esonero da tutte quelle disci-

---

(1) V. su ciò la sent. della Cassaz. di Torino che riferiremo al § V.

pline e prescrizioni, a cui negli ordinamenti degli ex Stati era vincolato l'esercizio farmaceutico, per ragioni che erano o si ritenevano esclusivamente di ordine pubblico od igienico, è da ritenersi non soltanto proclamata, benchè in forma, come fu avvertito più addietro, meno chiara e felice di quella che erasi adottata nei primi progetti. E veramente nessuno vorrà sostenere, per esempio, che in pendenza della promessa legge di abolizione dei vincoli e privilegî, nelle antiche provincie i farmacisti non possano assumere allievi praticanti non muniti del certificato parrocchiale di avere adempiuto agli obblighi religiosi (1), e non possano conseguire la patente senza presentare le fedi di *buona condotta* e una cauzione di lire 4,500 per Torino e 3,000 per le altre residenze (2); nelle provincie lombardo-venete nessuno riterrà più interdetta la farmaceutica agli ebrei (3) e la vendita di medicinali a privati, alle farmacie degl'istituti di beneficenza pubblica, eccetto la concessione fatta a quelle esercitate dai padri Fate-bene-fratelli (4). E del pari dovranno ritenersi non più dovute le tasse speciali che a Napoli andavano ripartite fra la Casa Santa degl'incurabili e il servizio di protomedicato, ecc. (5) e nell'ex Stato pontificio per il servizio delle ispezioni (6).

Insomma le prescrizioni d'ordine amministrativo, pubblico, sanitario per le farmacie sono quelle della legge da noi riassunte nel § I e dei regolamenti esecutivi di essa; tutte le altre precedenti, sono abrogate.

Ma la questione sorge rispetto alle altre vecchie disposizioni che, o direttamente ed espressamente avevano concesso il diritto allo esercizio esclusivo di certe farmacie, verso il pagamento di un corrispettivo all'Erario, ovvero implicitamente per effetto naturale delle restrizioni del servizio delle singole farmacie ad un determinato territorio o numero di abitanti, o per l'obbligo di non aprirle se non ad una determinata distanza fra l'una e l'altra, crearono pei titolari esercenti, dei considerevoli vantaggi la cui cessa-

---

(1) RR. P. 16 marzo 1839, n. 262, art. 80 pel Piemonte e 16 gennaio 1841, n. 321, art. 68 e 70 per Liguria e Sardegna.
(2) R. P. del 39, art. 60.
(3) Ris. Sovr. pubblicata con notificazione 20 luglio 1829, n. 25.
(4) V. *Raccolta Uff.* 1821, vol. II, Parte 2ª, pag. 281 e 282.
(5) V. Art. 112 e seg. del regolamento 29 gennaio 1853, n. 39.
(6) V. art. 52 e segg. dell'ordinamento Gamberini 11 novembre 1836.

zione scemerebbe più o meno il valore patrimoniale delle loro officine, aprendo l'adito ad una concorrenza che per effetto di quelle restrizioni non può aver luogo; e in alcune di quelle disposizioni restrittive l'utile dei titolari già esercenti, abbiamo veduto essere la ragione o fra le ragioni dichiarate espressamente della loro emanazione.

A noi pare che di fronte agli articoli della legge 22 dicembre 1888, il potere esecutivo agl'interessati che chiedono il mantenimento di tutte quelle restrizioni, non possa negarlo; perocchè se con alcune clausole di essi articoli può ritenersi proclamata la libertà, con il primo inciso dell'articolo 68 fu per 5 anni sospesa l'abolizione dei vincoli e privilegî, e se il secondo chiarisce il fine di quella sospensione, che sta nel regolamento delle indennità che potranno occorrere e nel provvedere ai mezzi per farvi fronte, non è men vero che per quell'articolo tutto intero, tanto l'abolizione quanto le indennità debbono essere stabilite per legge; epperò il Parlamento ha riservato a sè l'ultima parola *in tutta la materia a cui l'articolo stesso accenna*, ed al Governo ha lasciato solo il compito, anzi ha imposto l'obbligo, di presentare entro 5 anni il relativo progetto di legge. Non ci sembra nemmeno che il potere esecutivo sia arbitro di fare distinzioni tra disposizioni e disposizioni degli ex Stati, fra vincoli e vincoli, farmacie e farmacie, farmacisti e farmacisti, neppure la distinzione tra vincoli e privilegî ottenuti mediante corrispettivo o senza; perocchè i precedenti più sopra riferiti non lasciano dubbio che il concetto primitivo informatore della legge, nella parte che qui studiamo, era la libertà di tutte le farmacie con sospensione per alcuni anni e il compenso limitato alle sole *piazze* farmaceutiche (progetto Depretis 1886), e poscia più genericamente al *rimborso delle somme pagate* per l'autorizzazione ad aprire la farmacia (progetto Crispi del 1887), ma altrettanto indubbio è che la discussione parlamentare trasformò quel concetto nell'altro di mantenere la proclamazione della libertà, riservando ad una nuova legge l'abolizione dei vincoli e privilegî e i provvedimenti sulle indennità senza limitazione a *piazze*, o *prezzi pagati*, e sui mezzi con cui farvi fronte. D'onde, e necessariamente, sospensione così dell'abolizione dei vincoli e privilegî come della libertà in quanto da essi trovasi limitata; perocchè libertà intera, immediata, e permanenza temporanea delle limitazioni che da quelli vengono

a questa, non possono coesistere, atteso la *contradizione che nol consente.* E poichè tale sospensione trovasi dalla legge ordinata senza distinzione alcuna circa la natura, le origini, la estensione dei vincoli e privilegî e delle libertà da essi ristrette, perchè mancavano o parve mancassero, gli elementi, le notizie, gli studî per un adeguato apprezzamento di quelle distinzioni, il potere esecutivo non può mutare, sia pure correggendolo e migliorandolo, il disposto della legge applicando distinzioni che il Parlamento non deliberò, ed anzi espressamente tolse dai progetti che gli erano stati presentati.

Chi scrive non esclude anzi afferma che, se e fino a quando il Governo si mantenga nell'ordine delle idee che informavano i primi progetti, specie in quanto concerne la limitazione delle indennità alla perdita di dritti e beneficî acquisiti mediante corrispettivo, egli agirà bene e correttamente manifestando in ogni occasione senza ambagi, chiarissimamente i suoi concetti, anche per non lasciar luogo a equivoci e ad aspettative illusorie in quei farmacisti che godettero e godono beneficî non più compatibili coll'attuazione piena della nuova legge, ma queste intenzioni e dichiarazioni, non solo non possono nè debbono vincolare, ma debbono anzi mantenere integra la più ampia libertà del Governo e del Parlamento, circa il futuro progetto di legge, e non possono legittimare pretese o speranze fondate in una condizione di fatto e sia pure anche di diritto, che la legge ha mantenuto solo provvisoriamente in *statu quo.*

Tutto ciò che fin qui si è detto circa l'azione del potere esecutivo è applicabile anche al potere giudiziario. Il criterio individuale del giudice o collettivo dei tribunali non può sostituire quello del Parlamento; e non è da ciò che il Governo voleva e che il Parlamento avrebbe dovuto (se pur così credessero i tribunali) fare, che si deve argomentare ciò che fu fatto. Trattasi *de lege condita* e non *de lege condenda,* e quella deve essere dal potere giudiziario puramente e semplicemente applicata, non mai mutata neppure correggendola o migliorandola. *Nec supra, nec contra, nec extra legem.* E per non ripeterci nè dilungarci troppo sulle generali, si consideri un momento che cosa avverrebbe se da un lato il potere giudiziario, accogliendo il concetto che abbiamo additato già come inammissibile perchè assolutamente contradditorio, della libertà totale immediata con

provvisorio mantenimento dei vincoli, dichiarasse le farmacie *A*. *B*. *C*. liberamente apribili ed esercibili, e la farmacia *D*, avente diritto ai compensi che verranno stabiliti dalla legge riservata con l'articolo 68 di quella del 22 dicembre 1888, e dall'altro il Parlamento, meglio edotto dai nuovi progetti, dai nuovi studî e dalle nuove discussioni, colla nuova legge dichiarasse puramente e semplicemente abolito ogni vincolo e privilegio, e non dovuto compenso di sorta a nessuno dei titolari di farmacie esistenti, pei danni patiti in conseguenza di quell'abolizione. Oppure si consideri che cosa avverrebbe se la nuova legge ammettesse indennità solo per qualche categoria di farmacisti, a cui precisamente non appartenesse il farmacista *D*, o se il suo dispositivo fosse tale da non potersi contrapporre ai danni patiti dal signor *D*, l'indennità stabilita. O inversamente suppongasi che ad un farmacista *E*, il potere giudiziario avesse negato qualsiasi diritto a compenso, per non trovarsi egli titolare di una *piazza*, o di una concessione ottenuta mediante corrispettivo, e la nuova legge ammettesse indennità anche per titoli diversi da quei due. Ci sembra evidente che nel primo caso vi sarebbe assoluta impossibilità di eseguire la cosa giudicata, perchè avendo il Parlamento riservato alla nuova legge tanto l'abolizione dei vincoli come il regolamento delle indennità e dei mezzi relativi, qualora neghi quelle, non le regolerà, non ne designerà i mezzi, e nessuno potrà mai più fare ciò che essa non avrà fatto; e nelle altre ipotesi sopraccennate, sarebbe studio non piacevole sicuramente ma non infecondo, per un giudice cauto, di utili considerazioni, quello delle nuove controversie che germoglierebbero dall'antinomia fra le cose giudicate in previsione ed anticipazione della nuova legge, e questa legge medesima (1).

E avvertasi bene che gl'inconvenienti delle ipotesi qui sopra fatte, molto facilmente moltiplicabili, e le censure e il discredito che ne verrebbero alle nostre istituzioni, alla loro applicazione, agli uomini, alle autorità, ai poteri a cui

(1) Certo la nuova legge potrebbe riservare la esecuzione della cosa giudicata, ma da ciò verrebbe una condizione di cose che non vogliamo qualificare, e cioè il beneficio per alcuni farmacisti di compensi a loro aggiudicati per una interpretazione della legge vigente che risulterebbe erronea dal fatto che il Parlamento, esplicando con la legge nuova la piena libertà di statuizioni riservatasi con l'art. 68, dichiarerebbe quei compensi non dovuti ai farmacisti che trovansi in identiche condizioni.

quella esplicazione è affidata, non sarebbero nè punto nè poco la conseguenza diretta della nuova legge o della legge attuale, nel qual caso ci si potrebbe opporre il noto adagio che l'allegazione degl'incovenienti non è un argomento. Essi tutti sarebbero unicamente la conseguenza di errori commessi dai giudici; e tutti saranno evitati qualora il potere giudiziario si attenga ai noti ed elementari canoni di ermeneutica, secondo i quali nell'interpretare ed applicare una legge non se ne debbono apprezzare solo analiticamente e separatamente le singole clausole, ma bensì decidere: *tota lege perspecta in subiecta materia*, e *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus.*

In conclusione il potere giudiziario, al pari dell'esecutivo, non può ritenersi meglio nè più istrutto del Parlamento agli effetti della legge fatta e della sua applicazione; e quand'anche credesse di esserlo o lo fosse, egli non deve sostituirsi al legislatore, ma solo concorrere con lui e nei limiti delle proprie attribuzioni a che la legge da fare sia la migliore possibile, supplisca, eviti, corregga le mende, le reticenze, le incertezze, gl'indugi di quella ora vigente. Con ciò intendiamo dire che nulla vieta ed è anzi desiderabile che la Magistratura nelle sue decisioni, svolga i criterî legali ai quali s'informò o se così pare avrebbe dovuto informarsi la legge vigente in quanto concerne la provvisoria sospensione dei vincoli e privilegi, ed anche, se vuolsi, quelli a cui potrebbe o dovrebbe informarsi la nuova legge riservata coll'art. 68; ed altrettanto desiderabile sarà che Governo e Parlamento facciano tesoro delle decisioni e considerazioni giudiziarie. Ma nell'applicazione della legge attuale ai casi singoli non crediamo si possa dipartirsi dall'interpretazione che fin qui ci studiammo dimostrare la più corretta e conforme alla lettera come allo spirito delle disposizioni che stiamo esaminando, e cioè: mantenimento fino alla nuova legge, sopra istanza degli interessati, di tutti i vincoli e privilegi senza distinzione o preferenza qualsiasi, che importino benefici patrimoniali di qualsiasi importanza o natura, la cui cessazione potrebbe, se il legislatore lo volesse, dar luogo a indennità.

Se non che bisogna riconoscere che questa interpretazione fu tutt'altro che incontrastabilmente accettata dalla nostra magistratura; e noi senza occuparci della lunga serie di giudicati dei tribunali e delle corti di appello, molti

dei quali degnissimi di studio e di elogio, rènderemo conto delle decisioni pronunciate dalle Corti di cassazione.

V. — Giurisprudenza delle Corti di cassazione.

La Cassazione di Roma, sezione penale, con due decisioni 30 gennaio 1889 e 15 gennaio 1890 (1) adottava la massima che la legge 22 dicembre 1888 sopprimesse i vincoli che limitano il numero delle farmacie, e stabili la libertà di esercizio dell'arte farmaceutica, salva la prescrizione dell'art. 26; l'art. 68, per allontanare l'idea di qualsiasi carattere di spogliazione di diritti dei titolari esistenti, riservò la proposta di una legge al riguardo entro 5 anni, ma tale riserva non ha l'effetto di sospendere nè in tutto nè in parte la esecuzione della legge, regolarmente pubblicata senza alcuna restrizione.

Identica massima confermò la sezione civile con decisione 13 gennaio 1890 (2), dichiarando incompetente l'autorità politica e competente quella giudiziaria a decidere sui reclami di chi pretende sospesa per un quinquennio la libertà di aprire farmacie per la legge del 1888.

« I privilegi (dice la Corte) che erano stati accordati dai caduti Governi, sia o pur no per favore, o mediante un corrispettivo pecuniario, nel fine di evitare la libera concorrenza, doveano cessare, senza aversi diritto, nel rigore dei buoni principii di ragione pubblica, ad alcuna indennità per la perdita di un privilegio che la nuova legge dichiara estinto ». Per considerazioni di equità, dice, fu sancita la riserva di cui all'art. 68, ma soggiunge:

« Trovandosi di fronte a vantati privilegi e diritti che non sono nè certi, nè liquidi, e non essendo determinati i mezzi coi quali si possa far fronte al risarcimento, cui potesse dar luogo la effettiva abolizione di ogni forma di privilegio, è evidente che il legislatore non ha inteso di sospendere il diritto ad aprire una farmacia, quesito nel momento dell'attuazione della legge. » L'art. 26 prescrive nell'interesse pubblico per l'esercizio della sorveglianza della autorità politica e dei corpi sànitari, unicamente il preavviso

---

(1) *Foro italiano*, P. II, 1889, col. 6, 7 e 1890, col. 189.
(2) Vedi *Foro italiano*, 1890, I, col. 57 e « La Corte Suprema di Roma, » pag. 28-29.

di 15 giorni, non il decreto prefettizio di apertura, e tanto meno di sospensione di questa su reclamo di un preteso privilegiato, non essendo materia di competenza amministrativa questi interessi puramente privati e pecuniari.

La stessa Corte, però, con decisione 13 gennaio 1891 (1) venne in sentenza precisamente opposta, non già quanto alla competenza, ma sì quanto alla sospensione; perocchè, dopo ricordati i precedenti parlamentari, specie dell'art. 68, dai quali risulta che i vincoli stabiliti dai caduti Governi a beneficio anche dei privati esercenti sono mantenuti fino alla nuova legge con esso articolo riservata, concluse doversi applicare nelle provincie ex-pontificie gli editti da noi più addietro menzionati, e quindi chiudere una farmacia aperta contrariamente a quelle disposizioni.

Altri mutamenti riscontreremo più innanzi nella giurisprudenza della S. C. di Roma.

Frattanto riferiamo quella della Cassazione di Torino che adottò e mantenne costantemente la massima della conservazione in vigore fino alla nuova legge promessa con l'art. 68 di tutti i vincoli e privilegi senza distinzione od eccezione alcuna, a beneficio dei farmacisti che ne fruiscono per effetto delle disposizioni dei cessati Governi.

Tale massima fu stabilita per le farmacie *piazzate* piemontesi, con decisione 21 maggio del 1891 (2), nella quale molto bene ed opportunamente, secondo noi, è qualificata « teoria nuova, il sostenere che per cogliere il vero pensiero del legislatore, per chiarire l'ambiguità e la dubbiezza della legge, non abbiano alcun valore le dichiarazioni del Governo che propose la legge, nè le opinioni di coloro che la legge hanno discusso ed approvato (3) ».

Con altre due decisioni del 20 gennaio e del 22 marzo 1893 (4) la stessa Corte affermò la massima essere vigenti i vincoli e privilegi tutti stabiliti in Piemonte colle patenti del 1839, fino a quando non ne sia sancita l'abolizione con la legge riservata dall'art. 68 di quella ora in vigore per la tutela sanitaria.

---

(1) Vedi *Foro italiano* 1891, I, col. 633 e seg.

(2) Vedi *Foro italiano* 1891, I, col. 868 e seg.

(3) Vedi a questo proposito ciò che noi pure osservammo nel § IV a pag. 99-100.

(4) Vedi il periodico *La Giurisprudenza* nei nn. 8 e 17 del corrente anno.

La Cassazione di Torino si pronunziò anche sulle normali austriache, con decisione 30 giugno 1892, sui vincoli e benefici di cui godono in Lombardia i titolari di farmacie anteriori alle disposizioni del 1835; per i quali l'esercizio farmaceutico è un vero e proprio bene patrimoniale trasmessibile per atti tra vivi e testamentari. Tali vincoli e benefici (dice la Corte) possono ben essere distrutti dal legislatore; l'amministrazione che dalla legge ne abbia facoltà può moderare e regolare l'esercizio di tali vincoli e privilegi, autorizzando nuove farmacie, limitandone il numero, determinandone le sedi; ma quei vincoli e privilegi producendo particolari vantaggi e benefici a determinate persone, sono intangibili finchè il legislatore non li abbia aboliti (1).

Questa massima è contraria a quella che a proposito delle stesse disposizioni del 1835 aveva adottato la Corte di Cassazione di Firenze con decisione 26 novembre 1891 (2) per le farmacie venete, confermando una sentenza della Corte di appello di Venezia. Quella decisione analizzando le normali austriache del 1835-38-41 stabilisce che esse resero affatto personale, e in tutto dipendente dal discrezionale arbitrio del Governo nell'apprezzare le esigenze locali, il diritto di farmacia, togliendo ogni privilegio anche alle antiche farmacie, di cui fu riconosciuta soltanto la patrimonialità agli effetti della vendita e successione ereditaria, e stabilendo la personalità di quelle aperte dopo il 1835. Quindi conclude non potersi invocare nel Lombardo Veneto l'articolo 68 della nuova legge per impedire l'apertura di nuove farmacie (3).

Ed ora torniamo alla Cassazione di Torino.

In termini anche più recisi e generali si pronunciò essa a proposito delle RR. PP. del 1841 in Liguria con decisione 27 luglio 1892 (4). Tutti i vincoli e privilegi (ivi

---

(1) Vedi *Monitore dei Tribunali* di Milano, 1892, p. 581. — *La Temi di Venezia,* in nota a p. 446. — *Foro italiano,* 1892, I, col. 1103, dove sono ricordate altre quattro decisioni con egual data ed eguali massime della stessa Cassazione di Torino.

(2) Vedi *Monitore dei Tribunali,* (Milano) p. 222. — *La Temi,* (Venezia) p. 37.

(3) La stessa massima con motivazione più larga mantenne la Cassazione di Firenze nella posteriore 22 luglio 1893, inserita nel giornale *La Legge,* pag. 403 e seg.

(4) Vedi *Foro italiano,* 1892, I, col. 1121.

è scritto) senza distinzione fra patrimoniali e d'altra natura conservano la loro efficacia fino alla pubblicazione della legge di cui all'articolo 68, il quale non fece alcuna distinzione, nè poteva farne giacchè si riteneva mancassero studî e notizie sufficienti. L'atto del privato che apre una farmacia senza l'autorizzazione di cui nelle rr. pp. del 1841 e la osservanza di quelle disposizioni, reca un danno ai farmacisti esercenti ledendo un interesse garantito dalla legge, e quindi è illegittimo e può essere reclamato. La questione se trattisi di danno risarcibile o no, il legislatore l'ha riservata a sè rimandando ad una nuova legge tanto l'abolizione dei vincoli e privilegi, quanto le statuizioni sulle indennità che si riconoscessero dovute. L'articolo 71 abrogò tutte le disposizioni contrarie alla nuova legge, non quelle che stabiliscono vincoli e privilegi, la cui abolizione essendo per l'articolo 68 sospesa, rimane pure sospesa l'abolizione delle disposizioni che li hanno stabiliti.

Nell'ordine d'idee della giurisprudenza torinese si pronunciò anche la Corte di Cassazione di Napoli in causa Cutolo e De Nozza, con decisione 24 novembre 1891 (1), cassando una sentenza di quella Corte di appello, che aveva ritenuto non più vigente il limite di distanza tra le farmacie. L'abolizione dei vincoli e privilegi (così la Cassazione) fu sospesa con l'articolo 68; non spetta all'Autorità giudiziaria, poichè da quell'articolo fu riservato ad una legge, il conoscere della natura dei singoli privilegi e vincoli al fine di determinare se essi abbiano o no carattere di risarcibilità, e quindi se debba o no ritenersene sospesa l'abolizione.

Se non che la Corte d'appello di Napoli, in sede di rinvio, avendo confermato la massima precedentemente adottata nella stessa causa, e cioè che l'articolo 68 si riferisce ai soli vincoli e privilegi patrimoniali, e tale non essere la distanza tra le farmacie prescritta da leggi anteriori, la causa fu portata innanzi alla Suprema Corte regolatrice di Roma per l'articolo 8 della legge 6 dicembre 1888, n. 5825, che deferì ad essa tutte le materie penali attribuite già alle sezioni penali da quella legge soppresse, delle altre Corti di cassazione. Fra poco vedremo come sia stata definitivamente decisa.

---

(1) Vedi *Foro Italiano*, 1891, I, col. 200.

La Cassazione di Palermo non si è finora pronunziata, ma noi abbiamo sott'occhi una sentenza di quella Corte di appello 19 giugno 7 agosto del corrente anno in causa Castiglia contro Livirghi, con la quale confermando la sentenza 18 luglio 1892 di quel Tribunale respingeva l'appello di Castiglia adottando le massime seguenti conformi a quella della consorella di Napoli.

Gli articoli 26 e 71 della legge 22 dicembre 1888 hanno reso libero l'esercizio della farmacia e abrogato tutte le precedenti disposizioni in proposito, e perciò anche il r. d. 29 gennaio 1853 e il regio rescritto 21 maggio 1857 che vigevano in Sicilia; l'articolo 68, come risulta dai suoi termini: *affine di regolare l'indennità e provvedere i mezzi a quest'uopo*, ha riservato l'abolizione dei soli vincoli risarcibili, come quelli delle farmacie in Piemonte, Lombardia (1) ed altre provincie, dove furono concesse come privilegio e per corrispettivo; il vincolo della distanza di 70 passi fu disposto colle summenzionate disposizioni del 53-57 nell'interesse pubblico, ma l'utilità che ne viene agli esercenti cessa per virtù della nuova legge, senza dar luogo a indennità, perchè questa suppone un diritto leso.

Ed ora ritorniamo alla varia giurisprudenza del Supremo Magistrato di Roma.

Con una decisione 8 agosto 1891 (2) esso adottava un temperamento medio fra la massima della immediata libertà, proclamata nel 1889-90, e quella contraria della sospensione quinquennale adottata nel gennaio 1891. La nuova decisione dice avere l'art. 68 mantenuto provvisoriamente i soli vincoli o privilegi, la cui abolizione possa dar luogo ad un compenso, non quelli adottati e spesso derogati o menomati per semplice decreto di principe, come massime di buon governo, norme direttive della cosa pubblica, a franchigia d'arte, o protezione dell'igiene. Per questa categoria di vincoli vige soltanto l'articolo 26, il quale, pur non proclamando la libertà dell'esercizio farmaceutico, la costituiva in fatto. Si deve, quindi, caso per caso esaminare l'indole dei vincoli in questione. « Dove l'indole si scopre

(1) Avvertiamo come quest'assimilazione della Lombardia ed altre provincie al Piemonte è completamente inesatta.

(2) Vedi *Monitore dei Tribunali* (Milano) 1892, p. 220. — *Foro italiano,* I, col. 134.

da sè stessa *ex facie*, e respinge che per l'abolizione del vincolo una liquidazione d'indennità possa occorrere, la riserva non sarebbe giustificata, arrecherebbe impaccio e danno all'applicazione della nuova legge, stimolerebbe vane e strane speranze e pretese di un indebito lucro a titolo d'indennizzo, contro lo Stato ». E concluse cassando una sentenza della Corte di Roma che, senza fare quella indagine, aveva confermato la decisione di 1ª istanza per la chiusura di una nuova farmacia.

Coerente a questi principii sembra l'altra decisione della stessa Corte in sezioni unite 6 aprile 1892 (1), con cui dichiarasi competente l'autorità giudiziaria a decidere se le leggi austriache contengano vincoli o privilegi che per lo articolo 68 della legge del 1888 conservino la loro efficacia rimanendo sospesa la libertà di esercizio; competente l'autorità amministrativa ad apprezzare se esistano le condizioni secondo cui, per quelle normali, il Governo autorizza l'apertura.

Invece un'altra decisione della stessa Corte, sezione civile, 6 giugno 1892 (2), pur richiamando i principî più volte proclamati e dai quali si dichiara di non recedere anche ora *noviter re perspecta*, ritenne che l'art. 26 ha proclamato il libero esercizio della farmacia; che l'art. 68 con disposizione eccezionale ed anche insolita, per ragioni di equità e per trovarsi il legislatore di fronte a diritti nè noti nè liquidi, nè facilmente definibili senza apposite, mature indagini, riservò ad una legge futura il provvedere quali di essi siano indennizzabili e con quali mezzi; che quell'articolo *non importa sospensione del libero esercizio* mentre tutto il contesto della legge rivela limpido il concetto di volere immediata la libertà, e *rimandata alla sospensione di nuova legge soltanto la determinazione delle eventuali indennità* agli esercenti, a cui vennero tolti i privilegi di cui godevano; che, conseguentemente essi non hanno alcuna azione per impedire l'apertura di nuove farmacie.

Questa decisione segna bensì il ritorno alla giurisprudenza del 1889-90, ma perciò appunto l'abbandono di quella diametralmente opposta della generale sospensione adottata

(1) Vedi *Gazzetta del Procuratore* di Napoli, 1892, pag. 304.
(2) V. *Foro italiano*, I, col. 1103.

nel gennaio 1891, e del temperamento preferito nell'agosto dell'anno stesso.

Se non che l'ultima decisione della Suprema Corte è quella pronunziata il 18 aprile 1893 in Sezioni unite, quale regolatrice del dissenso tra le Corti di appello e Cassazione di Napoli, come poco addietro avvertimmo; ed eccone il fedele riassunto (1).

Essa comincia dal ricordare come la questione sia grave e dibattuta nella scienza, nella pratica e nella oscillante giurisprudenza delle Corti supreme. A preferenza che nelle dichiarazioni degli atti parlamentari, *sovente contraddittorie* (*sic*), « il concetto legislativo deve negli *art. 26 e* « *68*, nel loro complesso e nella loro coesistenza, essere « ricercato. — Le due disposizioni non si possono interpretare isolatamente senza cadere in contraddizione. — L'articolo 26, benchè sotto la forma negativa di un divieto, contiene il principio della libertà. Tutte le limitazioni anteriori esclusivamente ordinate nell'interesse pubblico furono tolte per l'art. 71, e chiunque ne ritraeva qualche utile indirettamente, non può reclamarne l'applicazione contro il principio della libertà che fu egualmente nell'interesse pubblico surrogato a quello della limitazione. — L'art. 68 « non può riferirsi se non a quei vincoli e privilegi che prima della promulgazione della nuova legge si fossero, a titolo oneroso od anche gratuito, conseguiti per virtù di leggi, regolamenti, o concessioni speciali, che, pur volendo provvedere al generale interesse, abbiano però avuto in vista anche l'interesse particolare degli esercenti nell'intento di promuovere la loro industria sì proficua alla sanità pubblica, colla guarentigia di un sicuro ed utile impiego dei loro capitali e dell'opera loro. » Si volle riservata ad una legge futura l'abolizione anche di tali vincoli e privilegi, in vista dei gravi interessi legati ai patrimonî costituiti all'ombra di essi. È questa una materia di competenza esclusivamente legislativa; e secondo la giurisprudenza (Cass. di Roma, 17 marzo 1886 in causa Finanze e provincia di Cagliari) (2) nulla vieta al legislatore di revocare per interesse

(1) La decisione è riferita nel periodico *La Giustizia Amministrativa* a pag. 221 e seguenti del corrente anno, in nota.

(2) Questa decisione trovasi nella raccolta *La Corte suprema di Roma*. Anno XI, pag. 241; ma la parte in causa contro la Finanza era il Municipio di Cagliari, non la Provincia.

pubblico anche privilegi onerosi, senza corrispettivo « nè per la restituzione di quanto avessero corrisposto per ottenerli, nè per un compenso al cessare di una utilità, fin dalla origine essenzialmente condizionata e soggetta alle esigenze del generale interesse. Il legislatore si riservò decidere se, come e in quali casi sia da darsi un compenso equitativo per cessazione di vantaggi nascenti da vincoli, sia pure onerosi, che non sia già stata in tutto o in parte compensata dal godimento passato e durante la sospensione quinquennale. — « Laonde non regge la distinzione accolta nella sentenza impugnata che siano stati mantenuti temporaneamente i vincoli e privilegi costituiti in modo da dar diritto ad una indennità, e che tutti gli altri siano stati aboliti immediatamente ». Con queste distinzioni il magistrato si surrogherebbe al legislatore il quale ha riservato a sè ed a sè solo, la risoluzione del problema se e quali siano i casi possibili d'indennità dovute per diritto. — La distanza voluta dalle disposizioni napoletane fu stabilita anche nell'interesse privato dei farmacisti e quindi è fondata la domanda degli interessati che sia mantenuta durante il termine sospensivo di cui all'articolo 68.

Questa decisione pare a noi una chiara ed esplicita adesione alla giurisprudenza torinese.

VI. — Giurisprudenza del Consiglio di Stato, Sezione IV (per la giustizia amministrativa).

Una volta assodata, per le surriferite decisioni della Corte suprema di Roma, la esclusiva competenza dei tribunali giudiziari a decidere le questioni di sospensione della libertà dell'industria e del commercio delle farmacie e dell'applicabilità delle vecchie disposizioni circa i vincoli e privilegi, durante il quinquennio di cui all'art. 68 della legge 22 dicembre 1888, quella del supremo magistrato per la giustizia amministrativa rimaneva circoscritta alle questioni subalterne riguardanti gli atti delle autorità competenti circa l'applicazione delle disposizioni sia nuove, sia vecchie, dichiarate vigenti nella soggetta materia; e tale argomento non entra nel tema di questo scritto. Ma una monografia inserita in questo periodico, ci sarebbe parsa incompleta se non ricordasse, non foss'altro come opinione autorevolissima, la giurisprudenza che sull'argomento la se-

zione IV del Consiglio di Stato mostrò di ritenere preferibile nelle sue decisioni che riassumiamo qui appresso, nelle sole parti riguardanti la sospensione della libertà agli effetti dei vincoli e privilegi di cui al menzionato articolo 68.

Con la decisione 28 gennaio 1892 essa ricorda la giurisprudenza contradditoria delle magistrature giudiziarie, riconosciute sole competenti a risolvere la questione, e si pronuncia nel senso che la libertà di esercizio dell'arte farmaceutica trova una limitazione transitoria durante il periodo stabilito con l'art. 68, tanto in Piemonte, come in altre provincie dove l'esercizio di determinate farmacie costituiva un vero diritto patrimoniale fondato in una particolare concessione a titolo oneroso; sicchè in quelle provincie gli antichi farmacisti continuano a godere le prerogative assicurate dalle leggi preesistenti, nei limiti e secondo le discipline da cui quelle concessioni sono governate (1).

Con altra decisione 22 dicembre 1892, si dichiarava che la tesi del Ministero dell'interno avere, cioè, l'art. 26 sancita l'assoluta libertà, salvo unicamente a regolare con la legge di cui all'art. 68 le indennità ai farmacisti privilegiati, non è sostenibile di fronte ad una decisione giudiziaria che ritenendo sospesa in Lombardia quella libertà e vigenti le *normali austriache*, ordinò la chiusura di una nuova farmacia come lesiva del privilegio di cui era investito un antico esercente. Dopo la quale decisione, soltanto rimaneva da esaminare e risolvere amministrativamente se il Prefetto (autorità competente pel regio decreto 14 gennaio 1877) avesse o meno violato quelle normali (2).

Anche colla decisione 29 gennaio 1893 si deplorano i perduranti contrasti fra le magistrature giudiziarie, e si applicano le massime adottate con quelle precedenti, aggiungendo che la dichiarata osservanza delle leggi anteriori importa che queste siano mantenute ferme in tutte indistintamente le loro particolarità e non soltanto in quelle che possano agli antichi farmacisti convenire (3).

Alle identiche massime si uniformano pure le ultime

---

(1) V. *La Giustizia Amministrativa*, 1892, pag. 154 e seg.
(2) V. *ivi*, pag. 608 e seg.
(3) V. *ivi*, del 1893, pag. 221 e seg.

decisioni sulla materia, che sono del 30 giugno 1893 (1) e dell'8 agosto u. s. (2).

VII. — Il compito del Governo.

a) *Che cosa si è fatto?* Anche nell'azione governativa non poteva non manifestarsi qualche dubbiezza e oscillazione circa la interpretazione ed applicazione degli articoli che noi esaminiamo.

La prima circolare sull'argomento fu emanata dallo stesso ministro che aveva proposto e sostenuto la legge 22 dicembre 1888; e quanto alle farmacie contiene queste sole poche parole (3). « Non sarà superfluo avvertire che le disposizioni della nuova legge relative all'esercizio farmaceutico, *non modificano per ora i vincoli speciali* che regolano i diritti di apertura nelle farmacie nelle provincie dove sono attualmente in vigore ». Una seconda circolare intesa a risolvere alcuni dubbi possibili nella interpretazione degli articoli 26 e 68 di detta legge, manteneva il principio che fino alla promulgazione di quella riservata coll'ultimo dei detti articoli, debbano mantenersi non soltanto i privilegi risarcibili, ma pur anco i beneficii derivanti alle farmacie già in esercizio, da vincoli di località, di popolazione e di distanza tra le farmacie; soggiungeva alcune spiegazioni limitative forse non interamente conciliabili con quel principio; e concludeva prescrivendo che dove l'apertura di nuove farmacie debba farsi a norma dell'art. 26 i Prefetti si limiteranno a sottoporle a vigilanza senza rilasciare alcuna autorizzazione, salvo, in caso di reclami per diritti accampati da terzi, il rimettere gl'interessati a farli valere innanzi all'autorità giudiziaria, giusta l'art. 2 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo (4).

Nei paragrafi precedenti abbiamo veduto che molti furono questi reclami, e come siano stati in sensi diversi e contradittorî accolti e risoluti dalla magistratura. In seguito a che il Ministero intervenne di nuovo con un'ultima

(1) V. *ivi*, detto, pag. 304 e seg.
(2) Essa fu pubblicata a pag. 422 e segg. del periodico *La Giustizia Amministrativa*, anno IV, P. I.
(3) Circ. dell'on. Crispi, 9 gennaio 1889, n. 20173-3.
(4) Circ. 10 maggio 1889, n. 20504.

circolare (1). Essa, dopo avere annunciato che di fronte alla contradittoria giurisprudenza delle Corti di cassazione, il Ministero aveva creduto bene di promuovere l'avviso del Consiglio di Stato in adunanza generale, intorno alla via da seguirsi per parte dell'autorità governativa, continua e conchiude nei termini seguenti:

« Quell'eminente consesso nell'adunanza generale del 13 gennaio corrente esprimeva come appresso il suo autorevole parere:

« 1° Che per massima generale debba essere osserservata in tutte le provincie del Regno indistintamente la disposizione dell'art. 26 della legge 22 dicembre 1888, che accorda a chiunque eserciti legalmente la professione di farmacista, libera facoltà di aprire una farmacia ed assumere la direzione, sotto la sola condizione di darne avviso 15 giorni prima al Prefetto.

« 2° Che solo per eccezione in quelle provincie nelle quali per disposizioni anteriori aventi forza di legge, esistono vincoli e privilegi nello esercizio delle farmacie, finchè non sia promulgata la nuova legge abolitiva prenunciata dall'articolo 68 di detta legge 22 dicembre 1888, tali vincoli e privilegi debbono essere rispettati a favore di coloro che abbiano acquistato correlativamente diritti mediante *corrispettivo*.

« 3° Che qualora, in seguito agli avvisi dati a norma dell'art. 26, vengano da altri esercenti prodotte opposizioni fondandole sul disposto dell'art. 68, debbano i Prefetti emanare i provvedimenti che siano di ragione, secondo le norme sopraindicate; salvo agli interessati, che pretendano essere lesi i loro diritti, di promuovere azione innanzi alla competente autorità giudiziaria.

« 4° Che alle decisioni le quali vengono pronunciate dall'autorità giudiziaria debbano i Prefetti conformare gli ulteriori loro provvedimenti per quanto solo riguardi i singoli casi decisi, giusta la regola consacrata dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865, all. *E*.

« Nel rendere di ciò avvertiti i signori Prefetti per loro notizia e norma si aggiunge in riguardo al secondo quesito (2) del parere sopraripportato, che la prova del diritto

(1) Circ. 20 gennaio 1893, n. 2940-4.
(2) Invece di *quesito* volevasi forse dire *punto*.

acquisito mediante corrispettivo dovrà essere fornita dagli interessati e che i signori Prefetti non potranno ritenerla se ad essi non risulti pienamente attendibile fuori d'ogni dubbio o contestazione, salvo agl'interessati stessi di adire in proposito l'autorità giudiziaria. Ciò è tanto più da tenere presente attesochè, per quanto si ha in vista, non esisterebbero nel Regno altri vincoli e privilegi *acquistati mediante correspettivo* all'infuori dai privilegi inerenti alle farmacie piazzate del Piemonte. »

Appena occorre che noi qui avvertiamo come la opinione nostra circa i diritti e gli obblighi dei farmacisti derivanti dagli articoli 26 e 68, finchè dura la sospensione con quest'ultimo stabilita, fu e rimane quella che abbiamo svolto e in precisi termini riassunto nel § V, che ci sembra conforme alla costante giurisprudenza della Cassazione di Torino, ultimamente accolta anche da quella di Roma, e non ammette facoltà nei poteri giudiziario ed esecutivo, di fare distinzioni neppure tra privilegi gratuiti ed onerosi.

b) *Che cosa s'intende fare?* Se le dichiarazioni del Governo si fossero limitate alla circolare surriferita, che è firmata pel ministro dal sotto-segretario di Stato per l'interno, dovrebbe ritenersi che il Governo adempirà l'obbligo impostogli dall'art. 68, presentando nel dicembre prossimo un progetto di legge con cui si dichiarino aboliti tutti i vincoli e privilegi a cui accennava l'articolo medesimo, salvo unicamente ai titolari di farmacie *piazzate* nelle antiche provincie il dritto ad un compenso per le somme che dimostrassero essere state pagate in corrispettivo delle piazze.

Ma, purtroppo, le dichiarazioni posteriori del ministro dell'interno presidente del Consiglio dei ministri, minacciano di rimettere ogni cosa in dubbio ed in questione.

Nella tornata 12 maggio u. s. della Camera elettiva (1) il presidente del Consiglio, rispondendo ad una interrogazione dell'onorevole Gianturco, non senza quella punta di ironia che è la nota più caratteristica dei suoi discorsi parlamentari, si esprimeva nei sensi seguenti. Le condizioni finanziarie impediscono un progetto che per attuare *l'ideale della libertà farmaceutica perfetta* importerebbe spese,

(1) Atti parlamentari, Discussioni, pag. 3376.

mentre « alcuni di questi vincoli e privilegi hanno carattere permanente, quando si tratta di piazze acquistate a titolo oneroso, e perciò per queste, qualunque sia il tempo che si attenda, converrà pur sempre pagare una espropriazione. Per quella parte invece dei vincoli e privilegi che sono personali, più attendiamo e meno spenderemo per espropriarli ». Quanto alla giurisprudenza, se vi fossero *troppo stridenti* contraddizioni non gli ripugnerebbe di presentare un progetto d'interpretazione autentica, ma andrà ben cauto perchè trattasi di diritti privati che la giurisprudenza tutela in questa come in altre materie.

L'onorevole interrogante rilevò la contraddittorietà dei giudicati supremi e gl'inconvenienti di un tale stato di cose, riconobbe l'inopportunità del momento per un progetto di compensi alla farmacie piazzate, ma suggerì di chiedere una proroga, e di chiarire « in una maniera qualunque (poichè non intendo pregiudicare la risoluzione del merito della questione) quale sia lo stato del diritto vigente in Italia ».

Su questo incidente parlamentare ci permetteremo tre sole osservazioni.

La prima è che, per quanto attentamente abbiamo studiato il nostro tema non abbiamo trovato che esistano vincoli e diritti personali nel senso che mentre sarebbero compensabili oggi, cesseranno di esserlo colla morte degli attuali esercenti, sicchè possa ritenersi che la Finanza risparmierebbe un tanto se si differisse la risoluzione della questione. Vi sono farmacie *piazzate*, farmacie *patrimoniali*, e farmacie *personali* bensì nel senso che non sono trasmissibili da esercente a esercente, ma conferibili colle norme regolamentari, ma se i beneficî di cui esse godono per le restrizioni vigenti fossero un diritto compensabile agli odierni titolari, tali rimarrebbero anche pei titolari esistenti all'epoca della legge di abolizione, a meno che la legge stessa non provvedesse altrimenti; e ad ogni modo molto incauta ed avventata ci pare l'affermazione presidenziale che si tratti di espropriazione. Ma di ciò tratteremo fra poco.

La seconda è che lo *stridore* delle contradizioni fra i giudicati delle varie Cassazioni, anzi fra quelli pronunziati a brevissime distanze di tempo dalla stessa Cassazione suprema di Roma, è veramente acutissimo; tanto acuto, che gli orecchi i quali non ne provano la molestia debbono es-

sere di quelli che secondo il motto evangelico, *non vogliono udire*. Ma pur troppo i ministri hanno talvolta, o simulano avere, orecchi simili. La questione però non sta precisamente in ciò, ma bensì nel vedere se il Governo, senza venir meno al debito suo, possa sciogliersi dall'obbligo impostogli con l'art. 68, e il Parlamento possa rimanersene passivo.

La terza è che chiedere una proroga della sospensione stabilita con quell'articolo, e *non pregiudicare*, ossia non risolvere la *questione del merito*, non può importare altro che proroga pura e semplice, proroga dell'attuale stato di liti, d'incertezze, di contraddizioni giudiziarie, proroga su tutta la linea a beneficio dei farmacisti e dei loro avvocati; a meno che la dichiarazione dell'attuale stato di diritto, voluta dall'on. Gianturco, non consistesse in una clausola simile a quelle che più addietro (§ III *c*) vedemmo essersi proposte in Senato e nella Camera elettiva a complemento dell'art. 68. A noi però questo espediente delle proroghe concesse dal Parlamento o prese dal Governo, con gli splendidi successi finanziari, politici, economici, morali e civili, che tutti sappiamo, rammenta l'aneddoto di quel candidato all'esercizio dell'avvocatura, il quale richiesto dalla Commissione esaminatrice come si regolerebbe alla prima comparsa in Tribunale per la discussione di una certa causa, rispondeva: chiederò una proroga. — Sta bene; e nella seconda comparsa? Chiederò una seconda proroga. — E nella terza? Una terza proroga. — Ma e quando sarà esaurita la serie delle proroghe, che cosa farà? — Risposta: Signori, nei miei tre anni di pratica non ho fatto altro che chiedere ed ottenere proroghe.

Appena occorre dire che il nostro candidato fu bocciato a voti unanimi, e rimandato ad imparare che cosa contengano i Codici di procedura e diritto, oltre le disposizioni relative alle proroghe.

Chiudiamo la parentesi e veniamo all'ultima parte di questo forse ormai troppo lungo studio.

c) Che cosa si dovrebbe fare? Chi scrive queste pagine fu rivoluzionario nel 1848, allora buon ragazzo, rivoluzionario nel 1859, cresciuto buon giovanotto, ed è pronto a ridiventarlo ancora oggi, sempre buon uomo, contro ogni parte, di piazza o di palazzo, che volesse toglierci le istituzioni parlamentari, per ottenere le quali, con tutti i loro

benefizî e inconvenienti, l'Italia ha tanto combattuto e sofferto... e soffre, mentre con nessun' altra la generazione che va spegnendosi l'avrebbe condotta a indipendenza, unità, libertà (1), e con nessun'altra ve la potrebbe mantenere quella che le succede. Dopo tutto però egli fu e rimane uomo liberale ma d'ordine e di governo; e come tale vuole in tutto, per tutti e per tutto il progresso, possibilmente senza scosse, ma specialmente senza sosta. Egli riconosce, non che la opportunità, la necessità di certe grandi crisi per le quali una parte che abbia, con i servizi resi alla patria, esaurito un programma, o non sia in grado di recarvi ed attuare quelle radicali variazioni che sono richieste da circostanze nuove, talora imprevedute ed imprevedibili, cede il campo ad una altra che si presenti più o meno idonea ad attuarne uno nuovo o creduto più conforme al nuovo ambiente, alle nuove esigenze; si raccoglie, si ritempra, si affiata, studia e combatte sempre per l'interesse e i diritti del Re e della Patria e così Governo e Opposizione si danno la mano concorrendo a quella continua evoluzione in cui sta il vero e sicuro progresso.

Ora diremo subito come sia ben fuori e lontana dal nostro pensiero l'idea che una questione di privilegi farmaceutici possa esser fomite di una di quelle grandi crisi, ma aggiungiamo pure subito che fra i molti insuccessi ed anche successi che deploriamo di ministri o partiti, non ultimi sono quelli che vengono da Camere, le quali mordono all'amo di programmi dal *prometter lungo coll'attender corto*, e sono tanto facili ad accettare o imporre promesse colla forma di ordini del giorno o con quella più solenne di articoli di leggi, quanto lo sono poi a tollerarne l'inadempimentento senza giustificazione alcuna. Quando le Camere pigliano quest'abito di tolleranza e di oblio, purtroppo il Governo piglia quello corrispondente di approfittarne; i ministri si succedono e trovano e lasciano a volta loro *in statu quo* per anni ed anni, le questioni che i loro predecessori avevano impegnato il Governo a risolvere e che le

---

(1) Altri ben diversamente opinavano, specie in altri tempi, io mai neppure dal '48 al '59; eppure vorrei che, particolarmente in questi giorni... ogni italiano devoto alla patria, all'onore d'Italia, alla logica, alla lealtà, cercasse conforto all'animo leggendo le splendide pagine della lettera di FRANCESCO CRISPI a MAZZINI « Repubblica e Monarchia ».

amministrazioni o studiano male, o non studiano e raccomandano al dimenticatoio, ben sapendo che altrettanto faranno le Camere. Questo duplice abito d'inerzia e di apatìa è tanto più deplorevole in quanto compromette, non diremo il prestigio, parola che non esprime la cosa che a noi pare importantissima, bensì l'autorità e la rispettabilità non d'individui, ma della massima nostra istituzione: il Parlamento, ossia per esprimerci colle parole del Broglio nell'aureo libro sulle forme parlamentari: il Re nelle Camere (1). Senza quel vizio, quanti danni avremmo evitato! quanto maggiori e più numerosi beneficî avrebbero recato all'Italia le istituzioni parlamentari! Quanto più essa le amerebbe! Perocchè dobbiamo ricordare il monito del nostro gran Re: le istituzioni sono amate e pregiate dai popoli in ragione dei beneficî che loro apportano (2). E se perchè trattiamo una questione di farmacie ci si obbietti la tenuità di essa, risponderemmo anzitutto anche questa essere buona per stigmatizzare un vizio, che è fra i più contagiosi, come lo mostra il fatto che da pochi anni si rivela anche nelle questioni più vitali, e ne abbiamo recentissime prove documentate; e aggiungeremmo che per un Parlamento serio non dovrebbe mai esser questione piccola la inosservanza di una legge.

Ad ogni modo le premesse considerazioni sono quelle per cui una prima nostra risposta al quesito che abbiamo formulato con la lettera *c* di questo paragrafo, è che il Governo non può dispensarsi dal presentare e il Parlamento deve esigere sia presentato sul finire del quinquennio che scade nel dicembre prossimo, un progetto che risolva la questione sospesa con l'art. 68 della legge 22 dicembre 1888; oppure si chieda e, se possibile, si giustifichi una proroga della sospensione, ma in tale ipotesi si dia una interpretazione autentica di quell'articolo, la quale ponga fine alle deplorevoli contradizioni delle nostre Magistrature Supreme.

d) *Continua a proposito dei privilegi farmaceutici gratuiti*. Ma esistono poi ragioni valide per giustificare una nuova dilazione? Una certo se ne potrebbe addurre, già prevista dall'in allora Sotto-segretario di Stato Fortis, nelle discussioni dell'articolo 68, e viene dalle strettezze del nostro bilancio, il quale non potrebbe sopportare il

(1) Broglio, *Delle forme parlamentari*, Introduzione, pag. 12.
(2) Discorso inaugurale 22 marzo 1867, della Legislatura X, Sess. 1ª.

carico dei compensi che la legge riconoscesse dovuti ai farmacisti danneggiati, o, com'essi vanno predicando, espropriati. All'incontro noi non vediamo alcuna ragione che possa giustificare un indugio a risolvere appunto la questione se e quali compensi, ed a quali farmacisti, e da chi sieno dovuti. Questione per il di cui studio accordavasi al Governo con il citato articolo della legge 22 dicembre 1888 un quinquennio di tempo, dopo che il Governo stesso e il Parlamento già l'avevano studiata o dovuta studiare per quasi 25 anni coi progetti e le discussioni dal 1865 in poi! Gli elementi per risolverla trovansi tutti, e sono copiosi, nelle disposizioni, nelle relazioni e nelle discussioni, di cui questa memoria offre il riassunto; e non che degli altri anni, bastano poche ore, qualche giorno di paziente ricerca ed esame nelle raccolte ufficiali perchè ogni ministro, senatore e deputato possa farsi un concetto chiaro di ciò che convenga proporre, sostenere, votare.

Noi che per conto nostro abbiamo fatto questo studio, non esitiamo ad esporre l'avviso nostro che all'infuori dei farmacisti piazzati, nessuno possa accampare pretese di compensi per l'abolizione dei vincoli e privilegi in questione, con solido fondamento di ragioni attinte al diritto sia assoluto sia equitativo. Diremo poche cose piu innanzi circa i farmacisti piazzati. Qui, a sostegno della opinione nostra, che noi trovammo pienamente dimostrata nei discorsi che la fecero trionfare nelle discussioni dei progetti di legge anteriori all'ultimo (1), esamineremo le ragioni addotte contro di essa; le quali non sono molte, ma con larghezza ed eloquenza ben maggiore che negli accenni fattine in Parlamento, i quali pur valsero a strappare alla maggioranza ed al Governo la generale sospensione sancita colla legge del 1888, le troviamo svolte nelle memorie e petizioni degl'interessati farmacisti veneti, delle quali ci occuperemo, lasciando però, beninteso, da parte tutte le obbiezioni che essi muovevano contro la libertà dell'esercizio; perocchè essi stessi riconobbero nell'ultima petizione (2) che le Com-

(1) Ricordiamo che in quelle discussioni (V. retro a § III pag. 93-95) fu votato l'articolo che riconosceva diritto a compenso ai soli farmacisti piazzati, ma accordava a tutti per considerazioni di equità il beneficio di continuare per altri 5 anni nel godimento dei vantaggi derivanti dai vincoli e privilegi stabiliti dalle vecchie disposizioni.

(2) V. petizione presentata al Senato in aprile 1888, pag. 5.

missioni, i ministri, il Senato (e dovevano aggiungere la Camera elettiva) « si sono mostrati quasi nella totalità propensi all'ammissione del principio dover esser libero lo esercizio della farmacia ». Non ritorneremo dunque su questa discussione già chiusa.

L'argomento cardinale, quasi diremmo l'unico, perchè gli altri mettono capo e sostanzialmente si risolvono in quello, è il diritto di proprietà dichiarato inviolabile dall'art. 29 dello statuto fondamentale del regno e dai codici civili d'Italia e di altri Stati, nonchè l'art. 46 della legge sulle espropriazioni per utilità pubblica, col diritto in chi ne venga espropriato ad esigere una giusta indennità conformemente alle leggi (1). La libertà senza compensi sarebbe una *vera spogliazione* (2), perchè mentre l'esercizio farmaceutico è un capitale trasmissibile per eredità e contratto, esso verrebbe distrutto col regime di quella libertà, mentre la Finanza ha percetto per ogni trasferimento le tasse che costituivano altrettante ricognizioni del diritto di proprietà.

Nessuno certo disconosce non soltanto nei farmacisti del Lombardo-Veneto un *diritto reale*, ma in quelli di tutto il regno, la proprietà dei loro esercizi, ma come mai si può seriamente ravvisare nella libertà di esercizio una espropriazione? Chi è l'espropriante e chi l'espropriato? Forse lo Stato subentra per conto proprio nelle attuali farmacie? Forse vi subentrano farmacisti nuovi? Gli attuali farmacisti sono forse obbligati a chiudere le loro officine? Forse la libertà rende le farmacie già esistenti, personali e non più trasmissibili per atti tra vivi o di morte, ma soltanto conferibili per concorso, per appalto, o per concessione del Governo, come disponevano le normali austriache del '35? Nulla evidentemente di tutto questo. Tutti rimangono al proprio posto; lo Stato non prende per sè e nemmeno rende personali le farmacie, gli attuali esercenti potranno vendere,

(1) V. petizione 23 aprile 1870 al ministro dell'interno, pag. 28 e seg., alla quale si riferiscono quelle posteriori al Senato e alla Camera elettiva nel 1877 e nel 1888.

(2) Nella petizione del 1888 il linguaggio è un po' più temperato. Vi si afferma che la libertà di esercizio *pur non spogliando* l'investito dell'esercizio di una farmacia ne muta il valore così da fargli perdere qualunque importanza economica (pag. 7). Il che *vedremo* presto come non sia vero.

affittare, trasmettere agli eredi le loro officine; dunque nessuna espropriazione, nessuna *distruzione*, nessuna *spogliazione*. Queste son parole usate per far colpo, ma che in una discussione seria di questa controversia vanno messe da parte. Aumenterà probabilmente il numero dei farmacisti e delle farmacie, e da questo fatto potrà venire agli attuali esercizi una riduzione di valore? Se dovessimo credere ai farmacisti veneti, dovremmo con tutta sicurezza rispondere negativamente; e infatti ecco le loro parole testuali su questo argomento, dopo avere energicamente respinto il dubbio che essi una volta accertato il diritto di proprietà, e quindi ad una *indennizzazione giusta*, fossero indotti da interessi speciali a combattere, come combattevano, la libertà di esercizio: « Sotto il punto di vista materiale ed economico i singoli farmacisti non troverebbero nulla di meglio che il regime della libertà assoluta e della libera concorrenza. Essi per il solo fatto di avere un esercizio industriale e commerciale già avviato, sarebbero sempre in condizioni migliori dei nuovi arrivati, e più facilmente riescirebbero vittoriosi nella lotta della libera concorrenza, ed avrebbero libero il campo per *aumentare i propri individuali profitti* » (1).

Or dunque se la libertà non è espropriazione, se invece di riduzione di valore ne viene ai vecchi farmacisti la probabilità di aumentare i loro profitti, come mai si può pretendere dallo Stato e dalla legge, oltre a questo beneficio, quella che si dice *giusta indennizzazione?*

Noi però non vogliamo prendere alla lettera quelle parole sfuggite forse alla retorica della commissione rappresentante i farmacisti veneti, e riconosciamo invece che, se non tutte, parecchie farmacie non sosterranno la libera concorrenza senza subire più o meno considerevoli riduzioni di reddito e conseguentemente di capitale. Ma sarà questo fatto una espropriazione o un danno che conferisca un diritto a compensi? Nella petizione che esaminiamo è spiegato a lungo come gli antichi vincoli rendessero assai difficili ed onerose

---

(1) V. petizione del 1870 a pag. 54. Dopo queste parole, alla domanda come mai i farmacisti che sarebbero i *primi ad avvantaggiarsi della libertà* la combattono, si risponde che ciò è per il decoro delle loro funzioni, il quale non consente il pareggiamento dei farmacisti agli altri bottegai. — Vedremo come anche ciò non sia vero.

le concessioni e investiture di farmacie, e quindi i capitali vi fossero investiti colla sicurezza di avere una proprietà di valore costante, e come da ciò non si potesse dedurre la immutabilità a beneficio delle farmacie, e che le nuove dottrine *nobili*, *giuste*, *vere*, non debbano anche ad esse applicarsi variando le antiche limitazioni, purchè non si esageri (pag. 33 e seg.); e passa poi ad esporre le normali austriache del 1835-38-43. Più innanzi parla di peculiari vantaggi assicurati a persone, classi e luoghi, da tolleranze, usurpazioni, od ordinamenti viziosi, con lesione dei principî di ragione e dei diritti generali dell' uomo, e che perciò legittimamente si fanno cessare; e parla pure di nuove invenzioni, di nuovi sistemi di dogane, e di altri fatti che « hanno conseguenze talvolta gravissime per tutti gl'interessi che si erano adagiati e sistemati secondo la condizione stabilita anteriormente alle innovazioni avvisate. Ma a questi si risponde facilmente dicendo, volete dunque l'immobilità perpetua? Volete che nessun progresso si faccia nel mondo per evitare ogni alterazione d'interessi? Camminate voi pure, uniformatevi al movimento, seguite la corrente; d'altra parte lo Stato nulla vi ha garantito nè poteva garantirvi; il vostro potrà essere, anzi è un infortunio, è una accidentalità e dovete sopportarne le conseguenze, studiandovi di dirigere altrove la vostra attività e trovare da voi gli opportuni compensi ». Ad alleviare le improvvise rovine di questi mutamenti possono invocarsi ristori momentanei e sussidi per considerazioni di equità, di convenienza, di prudenza politica; ma altrettanto non può dirsi del diritto di esercizio di farmacia che è « un vero diritto di proprietà *come qualunque altro* ». E ben s' intende che per i farmacisti « queste verità sono evidenti e non avrebbero bisogno di venir suffragate da esempi o da precedenti di decisiva importanza » (pag. 45-48).

Noi siamo poco teneri, per massima, delle proclamazioni di *evidenza*, perchè ci sembrano altrettante patenti di cecità mentatale che si regalano ai convinti di opinioni contrarie; ma diremo francamente che se in questa controversia c'è una tesi che possa dirsi *evidente*, crediamo sia la opposta a quella dei farmacisti veneti, appunto perchè il diritto di proprietà che essi difendono è *come qualunque altro*, e quindi non diverso nè maggiore. Infatti la posizione dei farmacisti nei rapporti del loro diritto di proprietà è questa: in alcune

provincie italiane esso si svolge, come vedemmo, sotto il regime della più completa libertà e concorrenza, in altre sotto un regime protettore; e questa protezione non è già quella che lo Stato e la legge civile accordano ad ogni proprietario, ma è organizzata mediante vincoli e privilegi speciali, di cui nulla di simile è assicurato agli altri proprietari, e per effetto dei quali e a parità di tutte le altre condizioni, la loro proprietà ha un valore maggiore di quelle della stessa specie onde sono provvisti i loro confratelli italiani nelle provincie a regime libero.

Or bene, i signori farmacisti protetti hanno mai pensato quanti diritti di proprietà hanno subito e subiranno più o meno considerevoli riduzioni di valore per il passaggio dalla protezione alla libertà? Noi non vogliamo battere la campagna, e usare largamente, come potremmo, delle analogie; ci limiteremo a ricordare un solo esempio pratico e recente. La proprietà fondiaria era un tempo protetta da forti dazi d'importazione sui cereali, una legislazione liberista li aveva ridotti ai minimi termini, e naturalmente il reddito e il valore fondiario scemavano; pochi anni or sono si venne in aiuto della proprietà fondiaria coll'inasprimento a lire 5 del dazio sui grani, e il reddito e il valore aumentarono, perchè la scemata concorrenza estera e l'aumento di prezzo del grano estero in conseguenza della tassa, mette in grado i proprietari italiani di vender più caro anche il grano dei loro fondi.

Se tra 10 o 20 anni od in un termine anche più lungo si ritornasse al regime di libera o quasi libera importazione, forse che avrebbero ragione i proprietari di gridare alla *spogliazione*, alla *espropriazione*, alla *distruzione*del loro diritto di proprietà per la riduzione di valore conseguente alla cessata protezione? O forse avrebbero essi il diritto di chiedere, e il Parlamento la ingenuità di concedere un compenso? Perchè non dovrebbe farsi ai farmacisti la domanda che vedemmo aver essi rivolta ad altri privilegiati: che cosa fu a voi garantito dallo Stato? che cosa poteva egli garantirvi? Forse la perpetuità dei vincoli e privilegi protettivi? Gli esercenti attuali, o i loro autori hanno pagato qualche cosa allo Stato, hanno fatto qualche sacrifizio per conseguire questo benefizio straordinario della perpetuità di una protezione speciale? Il Governo ha contratto con essi qualche impegno in questo senso? Ve-

diamolo brevemente nelle pubblicazioni dei farmacisti veneti, i quali con gran copia di dottrina e documenti hanno tracciato le origini e la storia dei loro privilegi a cominciare dalla istituzione del loro collegio nella seconda metà del secolo XVI.

La patente 5 marzo 1565 del doge Girolamo Priolo che in poche righe concede la istituzione di quel collegio è così concepita: « Essendo l'arte della spiciaria una delle più importanti, utili et necessarie che possano essere in una città et massimamente, et così populata, come per la gratia di Dio è questa nostra, et, perciò dovendosi provvedere che essa arte sij ben retta et con buoni ordini administrata *per la salute et beneficio comune* habbiamo col consiglio nostro di X a supplicazione degli spiciari di questa città concesso loro che possano levar una scuola over collegio con quei ordini et capitoli che pareranno alli proveditori de comun et giustitieri vecchi (salvi gli ordini già costituiti per le leggi nostre circa essi speciali) et come *in similibus* è solito da farsi (1) ».

L'interesse *comune* è l'obbiettivo di questo provvedimento, le leggi *speciali* e quelle che regolano materie *simili*, sono da osservarsi nella loro esecuzione. È naturale che il collegio una volta costituito, avvisasse nello studio e nelle proposte delle disposizioni che modificarono e integrarono quel provvedimento, oltre al bene comune, con cura speciale al proprio e a quello dei propri membri; e l'av. R. Ancona nella già citata sua memoria ci assicura che « dopo il 1565 si accentua sempre più l'indirizzo del vincolo e la costituzione del privilegio. La farmacia diventa una vera e propria arte ristretta; » e tra i vincoli di *esercizio* e veri privilegi ricorda quello della *distanza* tra le farmacie (cento passi) stabilito nel 1595, e l'altro del *numero* che da 98 quant'erano le farmacie in Venezia nel 1768 venne ridotto a 72 negli ultimi anni della repubblica. (2) Ma in nessuna

(1) Essa è inserita a pag. 10 nel fascicolo « Ordini et capitoli del collegio de gli spetiali della inclita città di Venetia » pubblicato nel 1891 e dedicato al III Congresso chimico farmaceutico italiano. Gli stessi speziali chiedendo quella concessione si guardavano bene dall'invocarla nell'interesse proprio, ma bensì per riparare al difetto di ordini e regole, ed ai conseguenti abusi giacchè « pare che a ciascun sia lecito far spiciaria medicinal a suo modo, *se ben non l'intenda nè sa far* » (V. Ancona « I dritti dei farmacisti veneti » P. 2ª § 3 pag. 35-36).

(2) V. a pag. 40 e seg. § 4, 5, 6.

delle disposizioni prese da quel Governo, che sono quasi sempre motivate, troviamo alcun cenno espresso nè allusione implicita ad interessi o diritti propri (e tanto meno perpetui) degli speziali, ma sempre ed unicamente al bene pubblico. Ecco il testo che riproduciamo dalla memoria Ancona (pag. 44) della terminazione 9 gennaio 1792, more veneto, del magistrato della sanità, con la quale si riducono a 72 le farmacie di Venezia, e si conferma il vincolo della distanza di 100 passi, per le considerazioni seguenti « quanto importante *all'umana conservazione* sia l'arte farmaceutica esercitata sotto le gelose discipline delle leggi da esperti professori, altrettanto è necessario che sia essa presidiata da pregiudizi che possono inferirle o le innovazioni di metodi o l'introduzione di abusi ».

« Uno se ne manifesta sensibilmente alla vigile sopraintendenza di questa magistratura nell'introdotto arbitrario numero delle specierie medicinali nella Dominante ridotte ormai a 85, numero eccedente per ogni confronto al *bisogno della popolazione*, e già inclinato ad aumentare giornalmente con l'abuso vien fatto d'alcuni di aprire una spezieria medicinale ed indi trasferirla in vendita col solo fine di formarsi in tal modo un particolare profitto per passar poi successivamente ad aprir un'altra, il che allontana degli oggetti provvidissimi di questa istruzione, *ed aggrava il popolo bisognoso.* »

Non andremo per le lunghe ricordando le disposizioni dei governi successivi nel Veneto, ma non possiamo non avvertire come non abbia fondamento di verità l'affermazione dell'avv. Ancona, il quale, a proposito dell'art. 30 della legge sanitaria 1865 che manteneva provvisoriamente in *statu quo* il regime delle farmacie, dice che « la farmacia aveva qui uno stato di *fatto* e una condizione di *diritto* che datavano da secoli e l'Austria ha riconosciuto e questo e quello. (1) » Le disposizioni imperiali del 1835 con espressa clausola derogatoria di tutte le precedenti, anzichè riconoscere, metteva nel nulla in Lombardia la legislazione farmaceutica di Maria Teresa finallora sostanzialmente applicata, e nel Veneto quella della repnbblica; d'onde le petizioni e rimostranze degli interessati, ricordate dallo stesso avv. Ancona, con le quali i veneti specialmente

(1) V. ivi pag. 31.

imploravano la *revoca* delle norme del 1835, e il mantenimento dei *diritti acquistati per effetto di leggi anteriori non mai derogate.*

Ma l'esaudimento di quelle suppliche con la Ris. Sov. del 38, fu limitato a dichiarare le norme del 35 inapplicabili alle vecchie farmacie unicamente *in quanto si tratta della vendita, ovvero della trasmissione per successione di tali spezierie* (1).

Può darsi che *in fatto* si contravvenisse alle nuove leggi come si contravveniva alle vecchie, ma la *condizione di diritto* è il regime austriaco, e in questo i privilegi e vincoli delle antiche leggi nel Lombardo-Veneto sono abrogati, compresi quelli dei cento passi di *distanza* e del *numero* (2); il vincolo dei 5000 abitanti per ogni farmacia è adottato unicamente come *massima* e in rapporto al *bisogno della popolazione*, ossia nello interesse pubblico non per l'interesse o diritto dei farmacisti, e quindi con piena facoltà di derogarvi ogni qualvolta le rappresentanze comunali e il Governo lo credano opportuno per le condizioni locali.

In tutte le legislazioni del Lombardo-Veneto che abbiamo consultato e ricordato, non trovansi neppure i cenni che si fanno nelle leggi piemontesi, ai *riguardi dovuti agli speziali* delle vicinanze, e in quelle dei paterni regimi borbonico e pontificio al *discreto lucro* e alla *rendita necessaria alla sussistenza* degli speziali. Ma indipendentemente da ciò e quando pure quei cenni vi fossero noi cerchiamo invano nella mente nostra, nel diritto naturale e nel diritto scritto e in tutte le pubblicazioni e discussioni che sono a nostra notizia sulla controversia che ci occupa, un argomento valido a sostenere la tesi dei farmacisti veneti, e in genere dei farmacisti gratuitamente privilegiati.

e) *Continua, distinguendo il diritto di proprietà dal privilegio.* Se non che per aiutare con un po' di luce le menti che, come la nostra, non sono colpite dalla *evidenza* delle verità annunziate nella Memoria 23 agosto 1870,

(1) V. ivi P. 2ª, § 11, pag. 52.

(2) Eppure già era in vigore nel Lombardo-Veneto il codice civile austriaco col suo § 13 che parifica i privilegi o le esenzioni *ad ogni altro diritto*, e 365 e seg. di cui oggi si fanno forti gl'interessati (V. petizione al Senato del 1877 pag. 9 e seg.).

i suoi estensori invocano i *precedenti di decisiva importanza*, e fra questi scelgono prima la legge 5 pratile, anno VI repubblicano, che aboliva una quantità di esenzioni, privilegi e privative di osteria, forno, molino ecc. ecc.; avvertendoci che i loro possessori « furono colla legge stessa pienamente indennizzati, quando la concessione fosse stata *acquistata* mediante *contratto legittimo da pubblica autorità*, e che l'acquisto fosse fatto con sborso di *denari versati nelle pubbliche casse.* » Pare che i farmacisti non siansi accorti della imprudenza somma di questo ricordo per parte loro, perchè aggiungono « più che come esempio rispettabile e degno di imitazione costante, questa legge merita omaggio e lode per avere altamente designata la *condizione*, e per aver chiarito a quali *criteri* dovevasi riconoscere una proprietà, un diritto acquisito inviolabile » (pag. 49-50). E pare impossibile non siansi accorti i farmacisti che al loro diritto di proprietà, o per essere meno inesatti ai loro privilegi, perchè di questi si tratta e non di quello, che nessuno a loro contesta nè vuol togliere, mancano precisamente le condizioni e i criteri stabiliti colla legge 5 pratile anno VI per la indennità, vale a dire *l'acquisto da pubblica autorità* mediante contratto legittimo, o lo sborso di *danaro versato nelle pubbliche casse.* Il fatto è che essi continuano imperturbabilmente concludendo che quella regola insegnata da un Governo d'indole semirivoluzionaria non è possibile non sia oggi applicata ai farmacisti *piazzati* del Piemonte, e tanto più alle « farmacie di diritto reale nel Veneto e nella Lombardia, per « le quali il diritto di proprietà è ancora più solenne, più « incontestabile, più assoluto, e come tale riconosciuto in « mille guise » (pag. 50). A parte la considerazione che in queste *mille guise*, qualunque esse siano, mancano sicuramente, come abbiamo già veduto, le due condizioni volute dalla legge 5 pratile, e quindi era imprudente, per lo meno, invocare quella analogia, noi teniamo a ripetere, che per bene risolvere la controversia ormai troppo vecchia, bisogna dissipare l'equivoco e la confusione che vi recarono gli interessati, spostandone completamente i termini, e difendendo *unguibus et rostris* una proprietà che nessuno contesta, coi privilegi che si vogliono abolire.

Un patrimonio di qualunque indole, formato senza intervento di speciali favori di legge, ma con industrie e mezzi

qualsiansi che le leggi non vietano o permettono, costituisce senza dubbio un diritto di proprietà legittima. E per quanto un tale diritto sia oggi meno che mai, e sarà più tardi meno cheoggi, l'*jus utendi et abutendi* dei glossatori, atteso lo svolgimento della legislazione che ormai pare convenuto di qualificare sociale, esso è pure sempre inespropriabile senza adeguati compensi, non dovendosi però confondere con la espropriazione, i limiti, gli obblighi, gli oneri e le conseguenti riduzioni di reddito e di valore che per quella legislazione esso subisce. Ma l'aumento di valore che a quelle proprietà viene dalla protezione mediante vincoli e privilegi ordinati e gratuitamente concessi dalle leggi nell'interesse comune, per il bene pubblico, non perde mai la natura insita nella origine sua, quella cioè di revocabilità, quando la revoca sia voluta da quell'interesse e da quel bene che consigliarono la protezione. Lo Stato verrebbe meno ai principî di ragione naturale dell'esser suo ed ai suoi diritti ed obblighi imprescrittibili, se abdicasse quella facoltà di ritirare protezioni gratuite speciali concesse pel bene pubblico, quando sieno divenute inutili o contrarie a quel bene; e poichè ritirandole egli esercita un suo diritto ed anzi adempie un dovere, a nessun compenso è tenuto per danni che ne possono venire ai privilegiati.

Nè, a nostro avviso, potrebbe sostenersi che la perpetuità dei vincoli e privilegi farmaceutici, e tanto meno la irreduttibilità del valore da essi aggiunto agli esercizi, siano assistite dalla consacrazione del tempo, sia pure dei secoli, perocchè i dritti e gli interessi dei farmacisti, per quanto rispettabili, non lo sono più di quelli di tanti altri professionisti ed esercenti privilegiati. Non v'è prescrizione contro l'imprescrittibile, ed anzi egli è appunto nel grembo degli anni e dei secoli che maturano quelle lente evoluzioni per lo svolgimento delle quali arrivano i giorni in cui lo Stato deve esercitare quei diritti e quei doveri che abbiamo testè detto imprescrittibili. Si contentino gli attuali esercenti dei notevoli beneficî realizzati dai loro autori e da loro stessi col presidio della gratuita privilegiata protezione di più che tre secoli; e poichè anche per l'Italia sono arrivati i giorni delle lotte e dei vantaggi della libertà e della concorrenza, non vogliano essi soli sfruttar questi e sottrarsi a quelle. Vero è che per escludere la gratuità di quella trisecolare protezione, e parificare il diritto

reale riconosciuto dalle normali austriache a quello dei farmacisti piazzati piemontesi, ed anzi per proclamarlo *più solenne*, *più incontestabile*, *più assoluto*, si è ricorso ai prezzi di compra degli esercizi da titolari precedenti ed alle tasse pagate alle finanze in somme *forse* non minori che in Piemonte (1). Ma anche su ciò notiamo quello spostamento e quella confusione di termini e di questioni che inquina ed abbuia tutta la difesa che stiamo esaminando; imperocchè nè gli acquisti da privati sono acquisti da pubbliche autorità, nè le tasse pagate sono versamenti nelle casse pubbliche del prezzo di tali acquisti, come voleva la legge 5 pratile dell'anno VI invocata dai farmacisti come autorevole precedente in favore della loro tesi. E specialmente per quanto concerne le tasse ciò che importa considerare non è il valore delle somme pagate, ma la causa del pagamento; e senza esporre qui e nemmeno accennare una teoria qualunque circa la ragione delle imposte di trasferimento, di esercizio, ed altre più o meno simili a cui accennano i farmacisti privilegiati, a noi basta notare come questa non sia stata mai, nè possa essere il corrispettivo dell'acquisto dallo Stato di un diritto e meno ancora di un privilegio. Ora, si comprende la tesi che lo Stato il quale sopprime o espropria un dritto od un privilegio di cui egli ha esatto il corrispettivo, debba compensare colui che ne viene espropriato o privato, ma non si comprende l'altra tesi con cui si vuol parificare la posizione di questi espropriati a quella di coloro che dopo aver goduto più o meno lungamente del gratuito « beneficio assicurato da una sovrana disposizione *a danno dell'altrui libertà naturale* » (parole testuali della petizione del 1877 al Senato, pag. 7), vengono privati di quel beneficio da una nuova legge che, per il pubblico bene, ripristina quella libertà sopprimendo i vincoli da cui quel beneficio e quel danno avevano causa od origine. Da una tale soppressione, lo abbiamo veduto, non è tolto nel caso nostro il diritto di proprietà, ma sì quell'aumento fittizio di valore ad essa recato dal privilegio e dai vincoli; e le tasse che si pagavano sul godimento, trasferimento, esercizio, o affitto, di quel maggior valore, non si pagheranno più

(1) V. petizione del 1870 a pag. 31-32, e petizione 1° marzo 1877 al Senato, pag. 5-6.

quando esso più non esisterà per effetto del nuovo regime di libertà e concorrenza. Ecco tutto.

Due altre analogie s'invocano dai farmacisti privilegiati. Esse sono la proprietà degli studî di procuratore e di notaio in Francia dove la libertà di esercizio di tali uffici ventilata più volte, fu sempre aggiornata, si dice, anche in considerazione delle ingenti somme che l'erario dovrebbe pagare a titolo d' indennità di espropriazione per utilità pubblica, agli attuali esercenti (1), e l'indennità concessa ai titolari degli uffici notarili di proprietà privata ch'esistevano in Roma coll'art. 149 della legge sul notariato del 25 luglio 1875, n. 2786 (2). Noi non abuseremo della cortesia e pazienza dei nostri lettori estendendoci molto su questi due argomenti, che anche dagl'interessati si toccano assai brevemente, sia perchè non li abbiano studiati a fondo, sia perchè, avendoli studiati, compresero che bisognava ricordarsi del consiglio: *glissons, n'appuyons pas!*

Quanto alla nostra legge notarile, infatti, bisogna oltre all'art. 149 che concede l'indennità, riferito nella petizione al Senato, aver presenti almeno i seguenti primi quattro commi dell'art. 148 (3). « Gli uffici notarili di proprietà privata, attualmente esistenti in Roma, sono *soppressi*. — È concesso ai titolari che esercitano i detti uffici in nome proprio, *il diritto di esercizio della professione,* giusta il disposto dell'art. 135. — Quanto a coloro che esercitano uno dei detti uffici di altrui proprietà, rimangono fermi i contratti stipulati tra essi ed i proprietarii, e mediante la loro osservanza potranno i medesimi esercitare il notariato *durante la loro vita.* Se i contratti sono stipulati a tempo, essi possono essere prorogati *a tutta la vita* dell'esercente, salvo al concedente di assumere personalmente l'esercizio dell'ufficio *per tutta la sua vita,* purchè sia rivestito dei requisiti voluti dalle leggi ora vigenti ». Vi fu dunque, ognun lo vede, vera soppressione di uffici acquistati a prezzo dalle Camere pontificie (4), annullamento di pro-

---

(1) Petizione del 1870 al Ministero, pag. 50-51.
(2) Petizione 11 marzo 1877 al Senato, pag. 10.
(3) Questi commi sono mantenuti anche nell'art. 148 modificato con la legge 6 aprile 1879, n. 4817.
(4) Ciò risulta dalla relazione Vigliani 30 novembre 1874, n. 20 alla Camera elettiva sul progetto di legge e dalle discussioni, nelle quali per

prietà trasmissibile, e surrogazione ad essa di cariche personali conferibili dal Governo colle norme della nuova legge e durature per la sola vita e persona dei titolari. Nulla di tutto questo avviene per effetto dell'abolizione dei vincoli e privilegi farmaceutici; soltanto la esagerazione della retorica ha gridato alla distruzione dei valori degli attuali esercizi, in tutte le memorie e petizioni che abbiamo esaminato, mentre abbiamo veduto come in un momento di calma relativa, siasi perfino dichiarato che non soltanto non vi sarà annientamento di valori, e neppure danno, ma probabile aumento di profitti degli attuali esercenti (1).

E sarà bene ancora tener presente l'art. 135 a cui si richiama il 149 dai farmacisti ricordato. Esso mantiene in ufficio, col 1° comma, i notari muniti di titolo legittimo all'esercizio, qualunque ne fosse il numero; ma poi dispone: « I limiti dell'esercizio sono però quelli stabiliti dalla presente legge. Quei notari però che per effetto di leggi anteriori, hanno attualmente un limite di esercizio più esteso, continueranno ad esercitare validamente le loro attribuzioni, *per cinque anni* ». D'onde apparisce che non fu menomamente parificata alla espropriazione quella restrizione dell'esercizio e conseguente riduzione del suo valore e di reddito, ma il danno della perdita del maggior beneficio che i vecchi notari godevano per le precedenti leggi, venne alleviato con una proroga di 5 anni concessa per considerazioni di equità; precisamente come la sospensione di 5 anni alla libertà di esercizio della farmacia, che si proponeva coi progetti governativi da noi ricordato nel § III.

I farmacisti lombardi, meno esigenti di quelli del Veneto, si sarebbero contentati, come vedemmo, che quella sospensione fosse prolungata a 15 anni che il senatore Mauri proponeva di ridurre a 10; per le incertezze e per le tolleranze del Governo e del Parlamento essa venne in fatto prorogata a pressochè 25, decorsi dal 1865 fino ad oggi, e ci pare che con ciò rimangano soddisfatte pienamente quelle considerazioni di equità e di benigni riguardi a cui s'inspiravano tutte le proposte fatte dal 1865 in poi.

Anche più brevi saremo circa gli uffici di procuratore

---

altro non mancarono i sostenitori della tesi, che in simili casi, non per diritto ma per equità si accordano i compensi. (Tornata 2 giugno 1875, p. 3827 e seg.).

(1) Petizione del 1870 al Ministero, pag. 54.

e notaro in Francia. Se le nostre notizie sono esatte, ed abbiamo ragione di crederle tali, per l'autorità e competenza della fonte a cui le attingemmo, il Governo ha il diritto così di ridurne, come di aumentarne il numero; nel primo caso una indennità è dovuta per l'ufficio soppresso, e la pagano i titolari degli altri uffici in proporzione del benefizio che ognuno di essi ritrarrà dalla soppressione; nel secondo il Governo che crea un nuovo ufficio ha il diritto (di cui sembra però non siasi valso) d'imporre al nuovo titolare di esso una indennità a profitto dei titolari degli antichi uffici. È però ammesso che in caso di una *soppressione radicale* degli uffici una indennità sarebbe dovuta dallo Stato. Come vedesi, anche qui la indennità seguirebbe la soppressione di uffici, non di semplici vincoli e privilegi creati a loro benefizio e in danno della libertà degli altri e dell'interesse pubblico quale s'intende dalle leggi nuove.

Se non che questi richiami ai procuratori francesi ed ai notari francesi e italiani, fanno correre la mente di chi scrive a un altro esempio paesano, tanto paesano, specie pei farmacisti di Lombardia e del Veneto, che i loro rappresentanti ed avvocati non avrebbero proprio dovuto lasciarlo da parte; ed è precisamente quello degli avvocati che, imperante il Governo austriaco nelle provincie lombardo-venete, godevano il privilegio del numero limitato e fisso per ogni residenza. Il nuovo regime italiano fin dal 1859 restringeva molto quel privilegio aumentando per ogni circoscrizione giudiziaria il numero degli avvocati ammissibili all'esercizio, e la legge 8 giugno 1874, n. 1938 (1) lo toglieva completamente, inaugurando la libertà e la concorrenza anche nell'esercizio dell'avvocatura, ed è notorio quanta riduzione di redditi e di valor capitale sia da ciò venuta agli studî dei vecchi avvocati; i quali per altro non si credettero in diritto di chiedere, neppur quelli che poi caldeggiarono la difesa dei farmacisti, indennità di sorta. Nè gli avvocati sono i soli che si trovino in condizioni analoghe a quelle dei farmacisti, i quali a torto si lagnano che la libertà pareggi il loro esercizio ad una qualunque industria, e ad un traffico comune, mentre poi la legge li

(1) V. la relazione dottissima al Senato del ministro De Falco 23 marzo 1866 n. 27. pag. 26-27, riprodotta dai ministri posteriori.

assoggetta ad obblighi, requisiti e discipline che non vincolano quei traffici e quelle industrie (1).

Una tale parificazione non fu fatta nè potrebbe mai farsi, giacchè per tutte le considerazioni esposte nelle tante memorie e petizioni dei farmacisti, la loro professione, l'arte loro, le loro botteghe (2) debbono essere per tutela e sicurezza della igiene e salute pubblica regolate da speciali discipline; ma in condizioni perfettamente analoghe sono gli ostetrici, i chirurghi, i medici; eppure essi, benchè soggetti a vincoli e discipline speciali nell'interesse pubblico, non sono protetti da vincoli e privilegi di numero, distanza, popolazione e simili, e noi davvero non vediamo perchè questi debbano essere conservati pei soli farmacisti e perchè al movimento unificatore di tutta la legislazione italiana debba farsi per loro soltanto una eccezione, o mantenendo il diverso trattamento nelle varie provincie, o imponendo ai contribuenti un onere a benefizio dei privilegiati che non fu imposto con tante altre leggi unificatrici.

f) I farmacisti piazzati. Venendo per ultimo a discorrere dei farmacisti *piazzati* quali esistono solamente nelle antiche provincie piemontesi, noi resistiamo alla tentazione di riassumere con qualche larghezza, come facemmo per i precedenti della vigente legge sanitaria, le proposte e discussioni legislative che li riguardano, agitatesi per otto lunghissime tornate nella Camera elettiva subalpina (3).

Diremo però che il Governo e coloro che dovranno occuparsi del provvedimento ordinato con l'articolo 68 della vigente legge sanitaria, se vogliono evitare gli errori in cui caddero i ministri e legislatori del nuovo regno quando toccarono quell'argomento, faranno bene a studiare quelle proposte e memorabili discussioni, in cui ebbero iniziativa

(1) Petizione del 1870 al Ministero, pag. 55 e seg.

(2) A torto pare si lagnino dell'uso di questa parola a proposito dei loro esercizi i farmacisti veneti, mentre essa trovasi largamente usata in quegli *Ordini et capitoli* del loro collegio, da noi già ricordati, ch'essi pubblicarono ed elogiarono con tanta predilezione. Noi, scorrendoli, citiamo a caso i capitoli XVIII, XIX, XXXI, XXXIII, XXXIV, ecc.

(3) Progetto 28 dicembre 1854, ripresentato il 17 novembre 1855. Relazione della commissione 20 febbraio 1856. Discussioni 18 a 21 e 25 a 28 febbraio 1857. (V. *Atti* del Parlamento subalpino: Sessione 1853-54, Documenti, Vol. 3°, p. 1807. Sessione 1855-56, Documenti, Vol. I. p. 463. Discussioni 1857, v. 3°, p. 623 a 774.

e parte principalissima tre fra le più insigni illustrazioni della politica, della economia e delle scienze legali: il conte di Cavour, ministro proponente, Pescatore, relatore alla Camera, Scialoia, commissario regio per sostenere il progetto. Qui appresso noi compendieremo ciò che abbiamo raccolto da quello studio, in pochi e brevissimi sommi capi da servire come premesse alle nostre conclusioni.

L'articolo 63 della legge 7 luglio 1853, n. 1595, per la tassa sull'industria, il commercio e le professioni ed arti liberali, sospendeva col primo comma la riscossione della tassa riguardo agli esercenti provveduti di *piazza* di proprietà privata, sino a che ne segua il *riscatto*; e col comma secondo disponeva: « Nella prima Sessione del Parlamento, il Governo del Re dovrà presentare un progetto di legge per la *liquidazione del prezzo* delle suddette piazze state alienate dalle Regie Finanze e per il loro *riscatto.* »

E il Governo con una sollecitudine ed ossequenza ai voleri del Parlamento, di cui si è oggi perduta la lodevole consuetudine, presentava alla Camera elettiva il progetto 28 dicembre 1854 comprendente anche le piazze di speziale, che ne ordinava la *soppressione* ed il *riscatto*, escludendo con larga motivazione il concetto della *espropriazione;* ma la relazione della commissione 20 febbraio 1856 escludeva dal progetto le piazze farmaceutiche perchè « intorno ad esse nè il Ministero raccolse sufficienti dati, nè potrebbero così presto ordinarsi le disposizioni del codice sanitario, correlative ai provvedimenti di riscatto e di soppressione. »

Il Governo, però, dietro tale avvertenza, si affrettava a raccogliere dati così copiosi, e ne faceva uno studio così completo, che nella discussione, non soltanto furono letti e commentati gli editti principali sulla materia che risalgono al 1659, ma furono indicate con precisione le undici provincie dove le piazze esistevano, il numero di quelle donate, vendute, preesistenti alla vendita ed alle donazioni, e di quelle che il Sovrano erasi riservato di creare anche posteriormente, salvo in taluni casi, specie per Torino, il rimborso della *finanza pagata* (1), e il numero altresì di queste piazze di riservata creazione ulteriore, la cui alienazione ancora non erasi fatta, e perciò costituiva una

(1) Così qualificavasi il corrispettivo pagato per le concessioni.

concorrenza esercibile a danno dei titolari delle vecchie piazze che ne riduceva considerevolmente il valore.

Il Governo aveva proposto, durante la discussione, il rimborso della *finanza pagata* che avrebbe recato all'Erario un carico di circa un milione, in gran parte compensato dalla tassa sulle professioni di cui cesserebbe la sospensione, con eccessiva facilità (sosteneva il Governo) accordata dalla legge del 1853, e facevasi poi riserva di determinare, secondo la soluzione che avrebbe ricevuto la questione della libertà o meno dell'esercizio farmaceutico nel codice sanitario di cui erasi nel frattempo presentato al Senato il progetto, (1) se e quale indennità dovrebbesi ulteriormente pagare. Ma mentre i farmacisti delle provincie in generale non si agitavano, i piazzati di Torino sollevarono altissime pretese; anche allora si gridò all'ingiustizia, alla distruzione di patrimoni legittimi, alla spogliazione; si volevano i farmacisti non solo trattati come i procuratori, ma meglio; non bastava il riscatto col rimborso del corrispettivo effettivamente pagato non già negli acquisti da privati all'erario regio, con una indennità pel diverso valor monetario; bisognava addirittura espropriare le piazze e pagarne il valore attuale che facevasi montare a somme considerevolissime.

La inesattezza che, in taluni documenti presentati alla Camera, sollevò dubbio perfino di studiata falsità, fu provata all'evidenza con la presentazione delle cifre risultanti

(1) Progetto Rattazzi 17 gennaio 1857, secondo il quale nei casi di morte o rinuncia di uno speziale, il Ministro dell'Interno decideva se la farmacia dovesse chiudersi oppure tenersi aperta, nel qual caso nominava il successore, il quale avrebbe dovuto comprare l'esercizio a prezzi da concordarsi o da fissarsi giudiziariamente, e se il proprietario ricusava la vendita, si chiudeva la farmacia e il nuovo nominato ne aprirebbe un'altra. (V. art. 61 a 65). Delle quali disposizioni il Ministro dava le seguenti ragioni, su cui gioverebbe fermassero l'attenzione gli odierni difensori dei farmacisti privilegiati: « Allorquando il Governo, prevalendosi dell'alta sua prerogativa e provvedendo all'interesse generale od a quello di determinate località, decreta la soppressione di una farmacia, nessuna ragione d'indennità può contro il medesimo competere, nè all'esercente che volontariamente desiste dall'esercizio, nè agli eredi del farmacista defunto. Il Governo usa in cotali circostanze del suo diritto, e non può incontrare obbligazione di sorta. Se all'incontro la farmacia, come necessaria ed utile, è conservata per determinazione dell'autorità sanitaria, non vi ha dubbio che il successore debba corrispondere al cedente od ai suoi aventi causa il valore di essa concordato fra le parti interessate, o determinato per mezzo di perizia. » (Atti del Parlamento subalpino. Sessione 1857. Documenti. V. 2°, pag. 684).

dagli atti autentici esaminati nell'Ufficio d'insinuazione, e con somma energia dal ministro, dal commissario regio, dal relatore, fu stigmatizzata la esagerazione delle pretese, non solo, ma della difesa che gli avvocati degli speziali erano venuti a farne in piena Camera, accusando di gretteria e fino di spogliazione una proposta che il Governo e il Commissario regio dimostrano essere invece piuttosto troppo larga e generosa. E tutto ciò condusse alle seguenti proposte:

1° inchiesta per appurare se e chi avesse tentato indurre la Camera in errore, proposta che soltanto dopo *prova* e *controprova* rimase non accolta;

2° invito al Governo di presentare senza indugio un progetto di legge per assoggettare gli speziali alla tassa erroneamente sospesa con la legge del 1853 da noi più sopra riferita, e il Ministro Cavour accettò immediatamente l'invito;

3° escluso il concetto di parificare gli speziali ai procuratori e di largheggiare con essi della pecunia dei contribuenti, la quale va spesa, non per generose concessioni e compensi eccessivi, ma in stretta corrispondenza dei bisogni e diritti e dell'interesse pubblico e privato, nell'esercizio, per quanto concerne la questione speciale della professione farmaceutica.

Dopo di che si votò il seguente ultimo comma del primo articolo della legge 3 maggio 1857, n. 2185: « Saranno pure liquidate le piazze di speziale e di farmacista; così per le *norme della liquidazione*, come per l'*esercizio* delle farmacie, sarà provveduto con legge speciale. »

Il fin qui detto e quel molto di più che ne lesse chi scrive negli atti del Parlamento subalpino, lo inducono a ritenere che se il Governo, agli effetti dell'articolo 68 della legge sanitaria, vorrà studiare la questione in quegli atti e in quelli del Ministero del 1857, si convincerà e potrà dimostrare che non essendo aumentato da quell'epoca in poi, il numero delle piazze farmaceutiche, iperbolica è la cifra di 4 milioni e mezzo di cui si parlò nel Parlamento italiano, per compensi dovuti ai loro titolari quand'anche si volesse ritornare al progetto di rimborsare la finanza pagata; che incautamente il Presidente del Consiglio Giolitti, rispondendo all'onorevole Gianturco a proposito di tali compensi, parlò di *espropriazione*, mentre il concetto di questa

fu espressamente escluso nelle leggi del 1853 e 1857, surrogandovi quello della liquidazione *del prezzo pagato* e del *riscatto*, ed anche quest'ultimo fu poi escluso per le farmacie e spezierie; che erroneamente i progetti 1870 e 1876 (1) proponevano i compensi ai farmacisti in modo conforme a quello stabilito per i droghieri, con la legge del 1857, mentre abbiamo veduto come la discussione di quella legge conducesse ad imporre al Governo l'obbligo di studiare e proporre *nuove norme* tanto per la *liquidazione*, come per l'*esercizio* delle farmacie.

Ora, per quanto concerne l'esercizio, quelle nuove norme furono stabilite con le prescrizioni della vigente legge sanitaria riferite nel § I di questo scritto, alle quali non si può a meno di ricorrere per vedere se e come ed a quali effetti debba procedersi alla liquidazione delle piazze farmaceutiche piemontesi; e su tale proposito importa innanzi tutto stabilire che l'applicazione del principio di libertà proclamato con quelle disposizioni, non rende affatto necessario che il progetto di legge ordinato dall'articolo 68 contenga la *soppressione* o l'*espropriazione* delle piazze. Sotto questo punto di vista i farmacisti piazzati nel Piemonte si trovano in condizioni identiche a quelle dei loro colleghi più o meno protetti in altre Provincie del regno da vincoli e privilegi, la soppressione dei quali può scemare il reddito e valor capitale degli esercizi che dovranno adattarsi alla libera concorrenza, ma non toglie ai loro titolari e proprietari il diritto di proprietà e trasmissibilità ereditaria o per atti tra vivi; e tutto quello che noi abbiamo considerato a questo proposito nel § precedente vale in tutto e per tutto anche per i farmacisti piazzati. Una sola considerazione vogliamo aggiungere, ed è questa: che se per effetto della libertà farmaceutica vi è in Piemonte un espropriato, esso è il Governo, al quale rimane tolta la facoltà che gli editti regi avevano riservato al Sovrano di vendere a profitto del Demanio un certo numero di piazze create e non mai alienate, secondo le dimostrazioni date dal commissario regio nelle discussioni che abbiamo più sopra ricordate; ma nei farmacisti piemontesi manca ora il titolo al rimborso del corrispettivo pagato per l'acquisto, che allora trattavasi di

(1) V. § III, pag. 94-96.

concedere unicamente perchè volevansi *sopprimere* e *riscattare* le piazze. (1)

I vecchi farmacisti piemontesi però, acquistarono dal Governo con vero e proprio contratto le piazze col privilegio della quasi esclusività di esercizio per sè e pei successori, e specie in Torino il numero delle nuove piazze che il Sovrano riservavasi di vendere era molto limitato, e in alcuni casi la nuova alienazione era vincolata al rimborso della finanza pagata, con che però la piazza riscattata mediante un tale rimborso fosse restituita e rimessa a disposizione del Sovrano per nuove alienazioni. Nulla più rimane colla nuova legge sulla igiene pubblica e con quella che per l'art. 68 dovrebbesi emanare, di questo « barbaro avanzo di un grottesco edificio » come lo qualificava nel Parlamento subalpino il commissario regio (2), ma rimane sempre vero che del corrispettivo pagato per la piazza, una parte corrisponde al privilegio, e se questo si sopprime, quella va restituita; epperò agli effetti di quell'art. 68, trattasi di abolire e riscattare non le piazze la cui proprietà rimane ai rispettivi titolari, ma il privilegio di protezione contro la libertà dell'esercizio. E non a caso, ma con deliberato proposito insistiamo sulla parola e sul concetto del riscatto, perocchè trattandosi qui dei farmacisti piemontesi, la questione della espropriazione o del riscatto fu studiata, discussa e ristudiata (come allora usava) e risoluta escludendo la prima e adottando il secondo, tanto della legge del 1853, art. 63, come in quella del 1857, art. 1°, e non si vedrebbe quindi ragione alcuna di riproporla nel Parlamento italiano.

VIII. — Conclusioni e proposte.

Se le considerazioni che abbiamo svolte nei paragrafi precedenti vengono accolte riconoscendo nei soli farmacisti piazzati un diritto a compenso nei termini e limiti da noi proposti, il suo soddisfacimento non può presentare ostacoli nè ammistrativi nè finanziari. Trattasi di circa 700 piazze di cui una cinquantina situate in Torino, e per queste e per talune altre in città non del tutto secon-

(1) V. nelle tornate 18, 19, 21, 25 e 26 febbraio 1857, a pagg. 626. 655, 685, 715, 738.
(2) V. tornata 25 febbraio, p. 717.

darie (1), il valore del privilegio può rappresentare una parte più o meno considerevole del prezzo pagato, mentre per altre, in località dove la libertà rimane e rimarrà sempre unicamente in potenza, allo stato di principio proclamato, attesa la impossibilità di fatto di ogni concorrenza, il valore del privilegio sarà minimo e per talune anche nullo. Ma checchè sia di ciò, una volta stabilito, per non lasciare un campo eccessivo alle pretese degl'interessati e all'arbitrio dell'Amministrazione, il *maximum* del valore da compensarsi che potrebb'essere di tre, o tutto al più quattro decimi della finanza pagata, per tener conto anche della differenza tra le vecchie e le nuove lire, e fissato il procedimento e i termini per la presentazione dei titoli e la determinazione in via amministrativa della rendita pubblica da assegnarsi ad ogni proprietario di piazze a titolo di riscatto dell'abolito privilegio salvo il ricorso all'autorità giudiziaria, a quegli interessati che lo credano di loro interesse, contro la liquidazione amministrativa, l'accordo fra l'Amministrazione e gli esercenti per tali liquidazioni, non potrebbe in generale riescire difficile. L'onere finanziario poi, sarebbe davvero insignificante, specie se invece di creare nuova rendita, si consegnassero agli aventi diritto titoli di rendita già posseduti dal Tesoro, e sarebbe certamente compensato dalla tassa che per l'autorizzazione all'esercizio dovrebbero pagare in tutto il regno i nuovi farmacisti, per l'art. 30 della tariffa annessa alla legge 13 settembre 1874, n. 2086, non che dalle altre imposte annuali e di trasferimento a cui sarebbero normalmente soggetti i nuovi esercizi che andranno ad aprirsi coll'applicazione finora sospesa della libertà proclamata dalla legge 22 dicembre 1888.

Da tutt'altri punti di vista all'infuori dell'amministrazione e della finanza, noi consideriamo che col dare esecuzione all'art. 68 della legge sanitaria, Governo e Parlamento farebbero nè più nè meno che il debito loro; la libertà della professione farmaceutica, voluta dalla legge dopo tanti anni di studî, e accurate inchieste e lunghe e solenni discussioni, diventerà un fatto in tutto il regno,

(1) Le undici città indicate dal Commissario regio, in cui trovansi le piazze, sono: Torino, Alba, Asti, Biella, Cuneo, Ivrea, Mondovì, Pinerolo, Saluzzo, Susa, Vercelli. (Tornata 25 febbraio 1857, p. 715).

mentre ora con ingiustificata disparità di trattamento non esiste che in poche provincie, essendo stata per le altre unicamente proclamata dalla legge colla forma infelice di un divieto (art. 26), e con una promessa (art. 68), di cui si ha diritto di esigere il mantenimento; e finalmente cesserà il fomite di quella deplorevole contraddizione dei giudicati delle supreme magistrature che non può certo giovare al credito e all'autorità delle nostre istituzioni giudiziarie.

Ed al riguardo neppure è da pretermettersi in fine che durante, la revisione delle ultime bozze di questo lavoro, fu pubblicata un'altra decisione della Sezione IV del Consiglio di Stato, 29 dicembre u. s., n. 376, in causa *Gonetti* e *Tamagnoni* (farmacisti *piazzati* in Villanova d'Asti) contro la locale Congregazione di Carità, che aveva aperta una nuova farmacia.

Da quella decisione, e più precisamente dalla ivi riferita sentenza 11 agosto 1892 di rinvio alla Corte di appello di Torino, pronunziata da quella Corte di cassazione, risulta esser pacifico tra le parti contendenti che per quanto concerne l'apertura di nuove farmacie, vigono sempre nelle antiche provincie le disposizioni delle RR. PP. 1839.

E ciò si conferma pure dalla Sezione IV, colla testè mentovata decisione, riferendosi all'art. 68 della legge 22 dicembre 1888, ed alle precedenti sue decisioni che furono già ricordate nel nostro § VI.

Ed ora come corollario e sintesi dello studio che abbiamo fatto di questa cotanto *vexata quaestio*, ecco le proposte che a noi pare dovrebbero tradursi nel progetto di legge che il Governo ha obbligo di presentare nel prossimo dicembre e con le quali prendiamo congedo dai benevoli lettori che avranno avuto la pazienza di seguirci fin qui, o la cortese curiosità di leggerne almeno le ultime pagine.

1° Abolizione di tutti i vincoli e privilegi esistenti in qualsiasi parte del regno, nell'esercizio della farmacia, senza compensi, salvo gli art. 3 e 4.

2° Ognuno, con la osservanza delle prescrizioni della legge sanitaria, potrà aprire una farmacia o assumerne la direzione, quando ne abbia ottenuta l'autorizzazione dal prefetto che, ove nulla osti, dovrà rilasciarla entro i 15 giorni di cui all'art. 26 della legge stessa.

3° Riscatto del privilegio di cui godono i farmacisti

piazzati in Piemonte, mediante consegna di rendita consolidata sul Debito pubblico italiano corrispondente, secondo le condizioni locali e i titoli di concessione o d'acquisto originari, a quella parte della finanza pagata che rappresenti il valore del privilegio.

4° In nessun caso quella parte potrà eccedere i tre (o, se così vuolsi, i quattro) decimi di detta finanza, compreso il compenso per la differenza tra le lire vecchie originariamente pagate e le nuove attuali.

5° Per la liquidazione e il relativo procedimento in via amministrativa o giudiziaria, si seguiranno le norme stabilite negli art. 3 a 12 della legge 3 maggio 1857, n. 2185 (1).

6° Ai privilegi e alle ipoteche inerenti alle piazze si applicherà l'art. 14 della legge stessa (1).

CESARE ROSMINI.

---

(1) Gli articoli qui sopra citati riguardano i titoli e le prove da produrre secondo che trattasi di piazze pagate o donate; la distinzione fra piazze a perpetuità o a lungo termine; il ricorso all'autorità giudiziaria; i termini per la presentazione delle domande; la liquidazione amministrativa; la pubblicazione di essa e i ricorsi; l'atto di assegnazione della rendita a ciascun titolare; i privilegi e le ipoteche inerenti alle piazze.

Parte I - Consiglio di Stato (Sezione IV)

Indice delle decisioni per numero d'ordine.

N. B. Il primo nome è quello del *ricorrente,* l'altro, appresso la lineetta, è quello della parte controricorrente ovvero dell'Autorità, Corpo deliberante o Collegio il cui atto, provvedimento o deliberazione sia stato impugnato.

* L'asterisco significa che la decisione è stata citata in nota.

n. Significa che la decisione è corredata di annotazioni.

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
184	Comune di Conegliano — G. P. A. di Treviso.	19 magg.	179 *
185	Romano — G. P. A. di Genova e Com. di Uscio.	19 »	301 n.
186	Comune di Alzano Maggiore — Min. Interno.	19 »	266 n.
187	Grassi e Giordano — G. P. A. di Avellino. .	19 »	611
188	Sgariglia ed altri — G. P. A. di Ascoli Piceno.	27 »	607 *
189	Congreg. di Carità di Imola — Min. Interno.	27 »	274 n.
190	Dardano — Min. Tesoro	27 »	309
191	Consorzio esattoriale di Gabbiano — Prefetto di Alessandria ed altri	27 »	472 n.
192	Arciconf. di S. Marco Evangelista a S. Nicandro in Napoli — G. P. A. di Napoli.	27 »	622 *
193	Cusani e Marcarelli — G. P. A. di Benevento ed altri	27 »	622 *
194	Monte di Pietà e Cassa Vittorio Emanuele — Min. Agricoltura	27 »	612 *
195	Arciconf. di S. Anna dei Lombardi — G. P. A. di Napoli	27 »	622 *
196	Compagnia della Disciplina S. Croce in Napoli — G. P. A. ed Intend. di Napoli	27 »	227 *
197	Turitano ed altri — G. P. A. di Caltanissetta e Mendola.	27 »	343
198	Comune di Castellerano — Min. Interno e Comune di Casal Grande.	2 giug.	606
199	Congreg. di Carità Modena — Min. Interno .	2 »	264 *
200	Comune di Costa di Rovigo — G. P. A. di Rovigo e Ospedale di Lendinara	2 »	326 n.
201	Comune di Pallanza — Min. LL. PP.	9 »	267 *
202	Orsatti — Prefetto di Chieti, ecc.	9 »	291 *
203	Opera Pia Cambiaggio in Pontedecimo — Min. Interno	9 »	266 *
204	Berlinghieri — G. P. A. di Catanzaro	9 »	213
205	Comune di Rocca S. Maria — Prefetto Teramo e Bilanzola	16 »	408 n.
206	Opera Pia Palladino in Napoli — Min. Int. .	16 »	266 *
207	Comune di Campodoro — G. P. A. di Padova.	16 »	264 *
208	Manes — Prefetto di Cosenza e Comune di Rogiano Gravina e Caselli	16 »	291 *
209	Basevi — Prefetto di Roma	16 »	576 *
210	Comune di Montanaro Lombardo — Bracchi.	16 »	315 n.
211	Beccario — Min. delle Finanze	16 »	576
212	Franceschini — G. P. A. di Perugia e Comune di Spoleto.	23 »	238 *
213	Iovacchini — Comune di Atessa e Prefetto di Chieti.	23 »	351
214	Comune di Porto S. Giorgio — G. P. A. di Ascoli Piceno	23 »	340
215	Musitano, Giampaolo e Pelle - G. P. A. di Reggio Calabria.	23 »	350
216	Pica — Prefetto di Potenza e Ricciuti. . . .	23 »	611 *
217	Oreste — Min. Pubb. Istruz.	23 »	333 n.
218	Spadari — Prefetto di Reggio Calabria . . .	23 »	375
219	Congreg. di Carità di S. Lucia di Piane — G. P. A. e Intend. Fin. di Treviso.	23 »	263 n.

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
255	Zupi — Prefetto e G. P. A. di Cosenza . . .	8 agosto	436 n.
256	Queirolo — Gallo e Min. LL. PP.	8 »	577 *
257	Colombi — Comune di Orbetello.	8 »	612
258	Comune Campobasso — G. P. A. di Campobasso e Tammaro	8 »	401 *
259	Comune di Campobasso — G. P. A. di Campobasso ed altri.	8 »	401 *
260	Comune di Torino di Sangro — Min. Interno e De Martinis	8 »	365 n.
261	Damiani — G. P. A. di Girgenti	8 »	622 *
262	Masci — G. P. A. di Perugia	17 »	444
263	Tonnini — G. P. A. di Parma ed altri . . .	17 »	429
264	Comune di Modena — G. P. A. di Modena .	17 »	406 n.
265	Comune di Vò — G. P. A. di Padova. . . .	17 »	614 *
266	Comune di Vò — G. P. A. di Padova. . . .	17 »	574 *
267	Martucci — G. P. A. di Lecce.	25 »	607 *
268	Dott. Magri — Min. Interno e Comune di S. Maria di Licodia	12 sett.	468
269	Comune di S. Miniato — G. P. A. di Firenze ed altri	12 »	489
270	Comune di Soverato — Alois	12 »	613 *
271	Garibotti — G. P. A. di Genova.	12 »	446 n.
272	Pittiani — Sandri.	12 »	442 n.
273	Rubino — Min. Finanze ed altri.	12 »	607 *
274	Rossano ed altri — G. P. A. di Napoli	12 »	607 *
275	Rampulla — G. P. A. di Messina	21 »	447 n.
276	Congreg. di Car. di Scansano — Min. Interno.	21 »	476
277	Cixi — Cons. Prov. di Cagliari e Vivanet . .	21 »	622 *
278	Fusco — Comune di Alì	21 »	443 n.
279	Confraternita del SS. Rosario di Strambino — Min. Interno.	30 »	622 *
280	Comune di Laurino ed altri — Min. Interno .	30 »	445 n.
281	Comune di Roccascalegna — Min. Interno . .	30 »	479 n.
282	Dott. Pica — Prefetto di Potenza ed altri . .	30 »	421
283	Provincia di Torino — Min. LL. PP.	30 »	485 n.
284	Bisetti e Valazza — G. P. A. di Novara ed altri.	30 »	441
285	Fabbriceria parrocchiale di Scanzo — Min. Grazia e Giustizia.	30 »	542
286	Bott — Prefetto di Alessandria ed altri . . .	30 »	622 *
287	Spinelli — Prefetto di Mantova	30 »	577 n.
288	Dott. Palumbo — Min. Interno ed altri. . . .	7 ottob.	492
289	Scimone — Min. Finanze	7 »	502
290	Parroco di Gagliano — Min. Interno ed altri.	7 »	458 n.
291	Negro — G. P. A. Cuneo e Cantamessa. . . .	14 »	569 n.
292	Congreg. di S. Carlo Borromeo di Napoli — G. P. A. di Napoli.	14 »	506 *
293	Ospedale di Trigona di Noto — G. P. A. di Siracusa.	14 »	506 n.
294	Laranese ed altri — Com. Forest. di Chieti. .	14 »	600
295	Rastelli ed altri — Cons. dei delegati del Consorz. 1° Circond. di Ferrara	14 »	496
296	Violardi — G. P. A. di Cuneo ed altri	14 »	613 *
297	Comune di Codogno — G. P. A. di Milano . .	14 »	610

N. d'ord.ne	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
298	Baratta — G. P. A. di Porto Maurizio e Comune di Moano	14 ottob.	388 n.
299	Congreg. di Carità di S. Filippo Neri in Parma. — G. P. A di Parma.	14 »	462
300	Dott. Taddei — Min. Interno e Comune di S. Severino Marche	14 »	398
301	Arciconf. dei Nobili Bianchi di S. M. del Rimedio — G. P. A. di Napoli.	26 »	565 *
302	Arciconf. dei Bianchi del S.mo Rosario di S. Tommaso in Napoli — G. P. A. di Napoli ed altri	26 »	565 n.
303	Comune di Scorzè — G. P. A. di Venezia e Ospedale Civile di Noale.	26 »	549
304	Comune di Castellerano — Comune di Casal Grande	26 »	611 *
305	Zoia Carlo — G. P. A. di Milano	26 »	622 *
306	Berenini ed altri — Min. Pubb. Istruz.	26 »	499
307	Raseo — Comune di Grugliano ed altri . . .	26 »	513 n.
308	Villetti — Min. Finanze	3 nov.	577 *
309	Comune di Modigliano — Min. Interno. . . .	3 »	607 *
310	Comune di Bovalino — G. P. A. di Reggio Calabria.	3 »	607 *
311	Mastiani ed altri — G. P. A. di Pisa.	3 »	606 *
312	Comune di Cagliari — G. P. A. di Cagliari .	3 »	567 n.
313	Marchetti ed altri — G. P. A. di Ancona . .	3 »	501 n.
314	Comune di Correzzola — Min. Interno	3 »	480
315	Ospedale di Conegliano Veneto — Min. Inter.	10 »	488 n.
316	Provincia di Novara — Min. Interno.	10 »	490
317	Opere Pie Rivaroli e Seccardi — Min. Interno.	10 »	511
318	Pio lascito Polleri — G. P. A. di Genova . .	10 »	528
319	Congreg. di Carità di Ficulle — G. P. A. di Perugia	10 »	542
320	Bentivegna — Min. Grazia e Giustizia	10 »	498 n.
321	Comune di Airasca — Min. Interno e G. P. A. di Caserta.	10 »	544
322	Zinzani — Min. dei LL. PP. e Prefetto di Parma	10 »	611
323	Albergo Orfani-Mendicanti di Reggio Emilia — G. P. A. di Reggio Emilia.	10 »	512
324	Abbondante — G. P. A. di Campobasso . . .	10 »	607 *
325	Provincia di Cuneo — Min. LL. PP.	17 »	606 *
326	Evangelisti ed altri — G. P. A. di Modena e e Comune di Sestola.	17 »	577 n.
327	Parroco di S. Pietro in Pirolo di Pizzighettone — Min. Interno.	17 »	611 *
328	Vasto — Min. Interno e Calandra di Roccolino.	17 »	551
329	Comune di Torretta — G. P. A. di Palermo e Min. Interno.	17 »	552 n.
330	Maresio Bazzolle — Cattaruzzo	17 »	448
331	Nobile — Comune di Ragusa.	17 »	595
332	Prov. Roma e Torino — Min. Interno e Prov. di Milano	17 »	531 n.
333	Com. di Licata — G. P. A. di Girgenti ed altri.	17 »	511

N. d'ordine	NOME DELLE PARTI	DATA della pubblicazione	PAGINA
334	Schiappoli — G. P. A. di Roma e Comune di Artena	17 nov.	456
335	Messedaglia — Min. Guerra	17 »	486
336	Rubino — Min. Finanze e Comune di Pescopagano.	17 »	590 n.
337	Maggi — Cons. Prov. di Brescia.	17 »	499
338	Carbone — De Vito	17 »	510
339	Comune di Aversa — G. P. A. di Caserta. .	17 »	524
340	Confrat. del SS. Rosario di Mater Domini in Nocera e Dep, — G. P. A. di Salerno . .	17 »	622 *
341	Raia — G. P. A. di Napoli e Casaretti. . .	17 »	528
342	Rossano ed altri — G. P. A. di Napoli. . . .	17 »	599
343	Ballero-Ciarella — Min. d'Agricoltura	24 »	471
344	Arrigoni — Min. Poste e Telegrafi e Prefetto di Milano	24 »	452 n.
345	Pacchiotti — G. P. A. di Torino e Comune di Bricherasio	24 »	585 n.
346	Comune di Montappone — G. P. A. di Ascoli Piceno	24 »	601
347	Cixi — Cons. Prov. di Cagliari e Vivanet . .	24 »	503
348	Bonifazi ed altri — G. P. A. di Perugia e Giordani.	1 dic.	611 *
349	Comune di Barrafranca — Min. Pubb. Istruz.	1 »	465
350	Ferrarese — Min. Interno	1 »	541
351	Arciconf. di S. Anna dei Lombardi — G, P. A. di Napoli.	1 »	505 n.
352	Comune di Torre S. Susanna — G. P. A. di Lecce.	1 »	597
353	Cavallucci ed altri — Comune di Sermoneta e Prefetto di Roma	1 »	606 *
354	De Pazzi-Morelli — Min. LL. PP.	1 »	606 *
355	Costa — G. P. A. di Genova e Comune di Nervi ed altri	7 »	553 n.
356	Comune di Gambatesa — G. P. A. di Campobasso	7 »	573 *
357	Comune di Amandola — Ospedale Civico di Sinigaglia.	7 »	622 *
358	Arciconf. di S. Marco Evangelista a S. Nicandro — G. P. A. di Napoli	7 »	508
359	Società di Patronato pei liberati dal carcere della Prov. di Padova — Min. Interno . .	7 »	535 n.
360	Ragonesi — Deput. e Cons. Prov. di Catania.	15 »	533
361	Ospedale di S. Giovanni di Dio in Firenze — Prefetto di Firenze e Com. di S. Miniato.	15 »	552
362	Principe Colonna — G. P. A. di Roma e Comune di Marino.	15 »	583
363	Comune di Orvieto — Min. Interno e Tesoro.	15 »	572 n.
364	Pitarch-Ciuffo — Min. Pubb. Istruz	15 »	610 *
365	Fassari — G. P. A. di Catania e Comune di Catania	22 »	573
366	Molino di Chiaravalle — Prefetto di Ancona e Bocchini	22 »	558 n.
367	Comune di Crocefieschi — Min. dei LL. PP. .	22 »	605

Indice alfabetico dei nomi delle parti.

Indice per articoli.

Leggi e Regolamenti sul Contenzioso Amministrativo - sul Consiglio di Stato e sulla Giustizia Amministrativa.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	30 giugno	6133	Codice penale. . .	95	520.
»	id.	»	id.	100	416, 578.
»	id.	»	id.	207	403.
	1 dicem.	6509	R. D. contenente le disposizioni per l'attuazione del Codice penale per il Regno d'Italia	18	540.

Leggi e Regolamenti sulle Amministrazioni Comunale e Provinciale.

1859	23 ottobr.	3702	Legge relativa alla nuova circoscrizione provinciale e comunale . . .	—	403.
1865	20 marzo	2248 (All. A)	Legge comunale e provinciale . . .	—	359, 360, 385, 403, 496, 575.
»	id.	»	id.	118	214.
»	id.	»	id.	174	252.
»	id.	»	id.	201	282.
»	id.	»	id.	222	205.
»	id.	»	id.	227	205.
»	id.	»	id.	237	252.
»	8 giugno	2321	R. D. approvativo del Regolamento per l'esecuzione della legge sulla amministrazione comunale e provinciale.	18	578.
»	id.	»	id.	28	496.
1870	18 agosto	5815	Legge con la quale sono mantenute le facoltà accordate al Governo circa l'unione di più Comuni o la disgregazione delle loro frazioni	—	162.
1877	11 luglio	3940	Legge che autorizza cambiamenti nella circoscrizione territoriale dei Comuni di Sicilia .	—	123.
1889	10 febbr.	5921	Legge comunale e provinciale . . .	3	404.
»	id.	»	id.	7	163.
»	id.	»	id.	10	361.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	10 febbr.	5921	Legge comunale e provinciale . . .	12	25, 117, 118, 138, 140, 141, 241, 316, 359, 361, 362, 444, 586, 597, 598.
»	id.	»	id.	17	160, 131, 162, 544, 546.
»	id.	»	id.	30	577.
»	id.	»	id.	32 e ss.	217.
»	id.	»	id.	40	217, 534.
»	id.	»	id.	43	217, 432, 504.
»	id.	»	id.	48	504.
»	id.	»	id.	52	504.
»	id.	»	id.	58	396.
»	id.	»	id.	62	62, 217, 301, 302, 303, 334, 335, 558, 588.
»	id.	»	id.	63	217, 433, 434.
»	id.	»	id.	65	429, 430.
»	id.	»	id.	67	53, 54, 433, 434, 435, 502.
»	id.	»	id.	68	434.
»	id.	»	id.	69	344.
»	id.	»	id.	71	502.
»	id.	»	id.	73	209, 217.
»	id.	»	id.	74	174, 175, 217, 250, 351, 373, 446, 569, 570.
»	id.	»	id.	75	209.
»	id.	»	id.	81	122, 174, 175, 193, 194, 217, 250, 332, 373, 374, 446, 569, 570, 571.
»	id.	»	id.	82	373, 385, 450, 500.
»	id.	»	id.	83	441.
»	id.	»	id.	84	500.
»	id.	»	id.	87	106, 109, 217.
»	id.	»	id.	90	193, 217, 249, 331, 372, 373, 500, 503, 556.
»	id.	»	id.	93	220.
»	id.	»	id.	94	220.
»	id.	»	id.	103	190, 312, 314.
»	id.	»	id.	104	312, 314.
»	id.	»	id.	111	140, 376, 378, 380, 401, 404, 494 578, 594.
»	id.	»	id.	113	130.
»	id.	»	id.	114	504.
»	id.	»	id.	116	104.
»	id.	»	id.	117	189, 377, 378, 401, 402, 404, 405, 431.
»	id.	»	id.	118	104, 378.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1889	10 febbr.	5921	Legge comunale e provinciale . . .	249	104, 205, 372.
»	id.	»	id.	250	311, 312, 313, 314.
»	id.	»	id.	251	208, 312, 314.
»	id.	»	id.	253	208.
»	id.	»	id.	255	205, 244, 245, 246, 312, 322, 404, 497, 502, 553, 556, 590, 592.
»	id.	»	id.	258	100.
»	id.	»	id.	264	245, 587.
»	id.	»	id.	266	16.
»	id.	»	id.	269	282.
»	id.	»	id.	270	56, 130, 217, 218, 245, 297, 298, 321, 322, 468, 492, 493.
»	id.	»	id.	271	270, 271, 272.
1889	10 giugno	6107	Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale . . .	19	336.
»	id.	»	id.	20	336.
»	id.	»	id.	21	219, 359, 360, 361, 361.
»	id.	»	id.	22	303, 336, 359, 360, 361, 363.
»	id.	»	id.	23	361.
»	id.	»	id.	24	361.
»	id.	»	id.	26	336, 338.
»	id.	»	id.	32	577, 578.
»	id.	»	id.	39	360.
»	id.	»	id.	44	220, 332, 344, 373, 385, 451.
»	id.	»	id.	45	335.
»	id.	»	id.	46	336.
»	id.	»	id.	47	500.
»	id.	»	id.	54	311, 312, 314.
»	id.	»	id.	84	402, 500.
»	id.	»	id.	103	217, 218, 450.
»	id.	»	id.	117	124, 245, 296, 298, 312, 318, 322, 497, 502, 590, 591.
»	id.	»	id.	118	281, 282.

Impiegati - Stipendi - Pensioni.

1864	14 aprile	1731	Legge sulle pensioni degl'impiegati civili. . . .	—	300.
»	id.	»	id.	1	117, 151, 152, 310.
»	id.	»	id.	3	117.

Leggi e Regolamenti sui Lavori Pubblici e sull'Espropriazione per causa di pubblica utilità.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1865	20 marzo	2248 (All. E)	Legge sui lavori pubblici.	44	29.
»	id.	»	id.	46	28, 29, 30.
»	id.	»	id.	51	584.
»	id.	»	id.	52	584.
»	id.	»	id.	53	585.
»	id.	»	id.	105	224, 24.
»	id.	»	id.	118	24.
»	id.	»	id.	119	22, 24.
»	id.	»	id.	124	284, 286, 289.
»	id.	»	id.	132	588.
»	id.	»	id.	169	560.
»	id.	»	id.	170	560.
»	id.	»	id.	362	347, 348, 349.
»	id.	»	id.	363	348.
»	id.	»	id.	379	558, 559, 560, 561.
»	25 giugno	2359	Legge sull' espropriazione per causa di pubblica utilità.	—	454.
»	id.	»	id.	12	552.
»	id.	»	id.	46	453.
1868	30 agosto	4613	Legge concernente la costruzione e sistemazione delle strade comunali	—	210, 211, 213.
»	id.	»	id.	2	95, 212.
»	id.	»	id.	10	212.
»	id.	»	id.	11	212.
»	id.	»	id.	13	212.
1870	11 sett.	6021	R. D. che approva il Regolamento per la costruzione e sistemazione delle strade comunali	—	210, 211.
»	id.	»	id.	12	212.
»	id.	»	id.	18	212, 213.
1875	19 dic.	2854	R. D. che approva il Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato .	85	347, 348, 349.
1879	29 luglio	5002	Legge che autorizza la costruzione di linee ferroviarie di complemento . .	—	69.
»	id.	»	id.	3	71.
»	id.	»	id.	4	71, 73.
»	id.	»	id.	5	71, 72, 73.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			rispettivi enti interessati e delle quote di concorso	—	256, 257.
1889	3 marzo	5997	R. D. che approva il Regolamento pel servizio del genio civile e pel Consiglio superiore dei lavori pubblici. . . .	27	280.
»	id.	»	id.	73	280, 281.
»	id.	»	id.	77	281.
1892	7 aprile	184	Legge sui telefoni.	5	453, 454, 455.
»	id.	»	id.	6	453, 454, 455, 456.

Leggi e Regolamenti sulla Pubblica Istruzione.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1859	13 nov.	3725	Legge sulla pubblica istruzione.	—	465.
»	id.	»	id.	4	40, 164, 466, 967.
»	id.	»	id.	14	466.
»	id	»	id.	105	333.
»	id.	»	id.	106	333.
»	id.	»	id.	107	333.
»	id.	»	id.	169	234.
»	id.	»	id.	258	234,
1871	26 febbr.	161	R. D. che approva il Ruolo organico delle Regie Scuole superiori di medicina veterinaria di Milano, Napoli e Torino.	—	333.
1877	3 nov.	4152	R. D. che approva il nuovo regolamento per l'amministrazione scolastica provinciale. . . .	7	499.
»	id.	»	id.	11	178.
»	id.	»	id.	69	499.
1885	11 ottobr.	3496	R. D. che approva il Regolamento 19 aprile 1885 numero 3099, concernente i maestri elementari .	29	171.
»	id.	»	id.	33	232, 234, 235.
1888	16 febbr.	5292	Regolamento unico sull'istruzione elementare . . .	35	234.

Leggi e Regolamenti sul Notariato.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1879	23 nov.	5170	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione della legge sul Notariato	16	498.
»	id.	»	id.	23	76, 77.
»	id.	»	id.	141	76, 77.

Leggi e Regolamenti sulle pubbliche Istituzioni di beneficenza.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1862	3 agosto	753	Legge sulle Opere pie.	8	43.
»	id.	»	id.	9	43.
1889	19 nov.	6535	R. D. che stabilisce le norme pel mantenimento dei mendicanti a cui dovranno concorrere alcuni enti contemplati dalla legge sulla P. S. del 30 giugno 1884 numero 6144 (Serie 3ª)	—	265, 278, 356, 462, 573.
»	id.	»	id.	2	32.
»	id.	»	id.	5	356.
»	id.	»	id.	10	339.
»	id.	»	id.	11	32, 549.
»	id.	»	id.	13	549.
»	id.	»	id.	14	1, 2, 5, 50, 52.
»	id.	»	id.	16	50, 52, 505, 565, 560.
»	id.	»	id.	17	364, 528, 529, 566, 567.
»	id.	»	id.	18	364, 365, 538, 529, 530, 567, 568.
»	id.	»	id.	19	505, 509, 567, 568.
»	id.	»	id.	20	506.
»	id.	»	id.	24	2, 5.
»	id.	»	id.	25	1, 2, 5, 58, 131, 568.
»	id.	»	id.	26	49, 340, 463, 465, 568.
1890	12 genn.	6594	R. D. che dà facoltà ai sottoprefetti di compilare in ogni provincia un elenco delle confraternite ed altre congeneri istituzioni, le		

DATA delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	PAGINA
					752, 253, 264. 406, 407, 532, 533, 531, 582, 617.
1890	17 luglio	6977	Legge sulle pubbliche Istituzioni di beneficenza. .	73	46, 179, 182, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 264, 327, 617,
»	id.	»	id.	74	179, 182, 264, 617.
»	id.	»	id.	75	179, 180, 182, 264, 532, 579, 580, 614, 617, 618, 619.
»	id.	»	id.	76	476, 478, 615.
»	id.	»	id.	79	131, 328, 329, 477, 478, 615.
»	id.	»	id.	80	326, 327, 428, 613, 614, 615.
»	id.	»	id.	81	82, 119, 120, 274, 275, 612.
»	id.	»	id.	84	13.
»	id.	»	id.	89	43, 44, 47.
»	id.	»	id.	90	538.
»	id.	»	id.	93	14, 47, 119, 120, 135, 136.
»	id.	»	id.	97	32, 131, 171, 327, 329, 477, 478, 488, 615, 617.
»	id.	»	id.	103	619.
»	id.	»	id.	104	620.
1891	5 febbr.	99	R. D. col quale in esecuzione della legge 17 luglio 1890 n. 6972 (serie 3ª) si approvarono i regolamenti sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. .	101	136.
»	id.	»	id.	109	620.
»	id.	»	id.	110	202.
»	id.	»	id.	125	202, 203.
»	id.	»	id.	142	130, 131, 579, 582.

Miniere e Foreste.

DATA delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	PAGINA
1859	20 nov.	3755	Legge sulle miniere, cave ed usine.	21	589.
»	id.	»	id.	22	589.
»	id.	»	id.	38	472.
»	id.	»	id.	40	589.
»	id.	»	id.	42	589.
»	id.	»	id.	72	472.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1859	20 nov.	3755	Legge sulle miniere, cave ed usine.	111	472.
1878	10 febbr.	4293	Regolamento per l'esecuzione della legge forestale 20 giugno 1877. . .	15	391, 600.
»	id.	»	id.	22	600.
»	id.	»	id.	24	391, 600.

Leggi e Regolamenti sulla Igiene e Sanità pubblica.

1865	20 marzo	2248 (All. C.)	Legge sulla sanità pubblica	—	305, 306, 307, 563, 564.
»	id.	»	id.	30	564.
1874	6 sett.	2120	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione delle leggi sanitarie 20 marzo 1865 all. *C* n. 2248 e 22 giugno 1874 n. 1964	—	305.
»	id.	»	id.	97	307.
»	id.	»	id.	111	306, 307, 563, 564.
»	id.	»	id.	112	307.
1877	14 genn.	3634	R. D. che modifica alcuni articoli del regolamento per l'esecuzione della legge sulla sanità pubblica	—	305, 306, 307, 563, 564.
1888	22 dicem.	5849	Legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica .	—	305, 306, 404, 493, 563.
»	id.	»	id.	2	494.
»	id.	»	id.	3	306.
»	id.	»	id.	5	492, 494.
»	id.	»	id.	7	223.
»	id.	»	id.	12	421, 489.
»	id.	»	id.	16	124, 125, 126, 127, 128, 185, 199, 200, 244, 646, 398, 399, 400, 456, 457, 458, 468, 469, 470, 480, 482, 483, 604.
»	id.	»	id.	18	490, 491.
»	id.	»	id.	19	490, 491.
»	id.	»	id.	20	490, 491.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1888	22 dicem.	5849	Legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica .	26	222, 223, 305, 424, 427, 564.
»	id.	»	id.	30	306.
»	id.	»	id.	31	306.
»	id.	»	id.	62	490, 491.
»	id.	»	id.	68	222, 223, 224, 225, 226, 227, 305, 423, 424, 425, 427.
1889	9 ottobr.	6442	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e sanità pubblica	26	421, 422.
»	id.	»	id.	46	468.

Leggi e Regolamenti sulla Pubblica Sicurezza.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1888	23 dicem.	5888	Legge sulla Pubblica Sicurezza .	—	235, 236.
1889	30 giugn.	6144	R. D. che approva il testo unico delle leggi di P. S. coordinate al Codice penale. . .	—	278, 436.
»	id.	»	id.	21	144.
»	id.	»	id.	31	566.
»	id.	»	id.	32	143, 145.
»	id.	»	id.	33	145.
»	id.	»	id.	80	50.
»	id.	»	id.	81	31, 50, 51, 131, 265, 338, 340, 355, 356, 357, 363, 406, 407, 505, 528, 530, 549, 550, 565, 566, 567, 572, 574, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620.
»	id.	»	id.	82	265, 463, 464, 565, 566.
»	id.	»	id.	119	540.
»	id.	»	id.	136	145.
1890	3 aprile	6793	R. D. che approva il Regolamento per l'esercizio e la sorveglianza delle caldaie a vapore in esecuzione agli art. 27,		

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			28, 29 e 138 della legge 23 dicembre 1888 n. 5888 (serie 3ª) sulla pubblica sicurezza.	—	235, 236.
1891	5 febbr.	67	R. D. che approva il Regolamento sul personale di pubblica sicurezza per la esecuzione della legge 21 dicembre 1890 n. 7321 (serie 3ª).	50	541.
»	id.	»	id.	73	541.
»	id.	»	id.	74	541.

Finanze - Imposte - Tasse - Dazii di consumo - Dogane.

1862	11 sett.	867	R. D. che approva un nuovo Regolamento doganale	86	521.
1864	3 luglio	1827	Legge sulla tassa governativa e dazio comunale di consumo	16	90.
»	id.	»	id.	17	90.
»	id.	»	id.	21	523.
»	id.	»	id.	24	520.
»	id.	»	id.	25	522.
1866	28 giugno	3018	R. D. col quale sono stabilite le tariffe per l'imposta dei dazii di consumo e dei generi di privativa	11	523.
1870	11 agosto (All. O)	5784	Legge portante la approvazione di provvedimenti finanziarii	1	214, 215, 216.
»	25 agosto	5840	R. D. che approva il Regolamento generale sui dazii interni di consumo.	54	518, 521, 522, 523.
»	id.	»	id.	79	86, 92.
»	id.	»	id.	82	91.
1871	20 aprile	192	Legge concernente la riscossione		

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			delle Imposte dirette	—	410, 497.
1871	20 aprile	192	Legge concernente la riscossione delle Imposte dirette	2	147, 150.
»	id.	»	id.	3	19, 33, 103, 104, 259, 291, 351, 352, 353, 411, 437, 438.
»	id.	»	id.	7	38, 39.
»	id.	»	id.	10	111.
»	id.	»	id.	12	33.
»	id.	»	id.	13	113, 258, 261, 262, 291, 292, 293, 294, 439, 440, 473, 474, 475, 476, 550, 592.
»	id.	»	id.	14	194, 195, 196, 414, 415 416.
»	id.	»	id.	15	194, 195.
»	id.	»	id.	27	409.
»	id.	»	id.	93	503.
»	id.	»	id.	100	102, 103.
»	1° ottobre	462	R. D. che approva il Regolamento per la riscossione delle imposte dirette	19	411.
1874	14 giugno	1961	Legge concernente l'avocazione allo Stato dei 15 centesimi dell'imposta sui fabbricati già assegnati alle Provincie. . . .	2	128.
»	id.	»	id.	3	497.
»	13 sett.	2078	R. D. che approva il testo unico delle leggi per le tasse sui redditi dei Corpi morali e stabilimenti di di manomorta. .	—	508.
»	id.	»	id.	1	509.
»	25 sett.	2129	R. D. che approva il Regolamento per la esecuzione della legge di tassa sulle rendite dei Corpi morali e Stabilimenti di manomorta	—	508, 509.
»	id.	»	id.	9	510.

Asse ecclesiastico, Beneficî e Mense Vescovili.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
			Mense Vescovili vacanti	1	543.
1860	26 sett.	4314	id.	2	543.
1861	16 genn.	4608	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione del Decreto 16 gennaio 1861 numero 4607, col quale si manda pubblicare, per essere esecutorio nelle provincie delle Marche e dell'Umbria il R. D. 26 settembre 1860 intorno all'uniforme esercizio in tutto lo Stato del R. diritto di possesso e di amministrazione dei benefizii vacanti. . .	1	543.
»	id.	»	id.	2	543.
1866	7 luglio	3036	R. D. per la soppressione degli Ordini e delle Corporazioni religiose	2	371.
1867	15 agosto	3848	Legge sull'Asse ecclesiastico . . .	—	371.
»	id.	»	id.	2	371.

Leggi diverse.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1853	23 ottobr.	1611	R. D. che approva il Regolamento concernente l'ordinamento della Amministrazione centrale dello Stato.	37	310.
»	id.	»	id.	38	310.
1854	23 giugn.	1731	Legge con la quale vengono stabilite nuove norme per la promulgazione delle leggi . . .	1	469.
1866	24 ottobr.	3306	R. D. che approva il Riordinamento degli uffici della		

Indice per Materie.

M — Maestro elementare.

Mandato.

Medico condotto.

R — REGOLAMENTO DI PROCEDURA.

REGOLAMENTO COMUNALE.

RICORSI AMMINISTRATIVI.

RICORSI AL RE.

Parte - II Corte dei Conti

Indice dei nomi delle parti.

Indice per articoli.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1870	25 agosto	5840	R. D. che approva il Regolamento generale sui dazii interni di consumo.	62	78, 79, 80.
»	id.	»	id.	68	78, 79, 80.
1871	20 aprile	192	Legge concernente la riscossione delle imposte dirette	—	67.
»	id.	»	id.	22	50, 53.
»	id.	»	id.	87	38.
»	id.	»	id.	93	68.
»	id.	»	id.	100	87.
1882	14 magg.	738	R. D. che approva il Regolamento per la riscossione delle imposte dirette	4	68.
»	id.	739	Decreto ministeriale col quale si approvano i capitoli normali per l'esercizio delle ricevitorie ed esattorie delle imposte dirette . .	3	38.
»	id.	»	id.	97	37.

Contabilità dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1869	22 aprile	5026	Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale.	58	76.
»	id.	»	id.	61	24, 76.
1870	4 settem.	5852	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione della legge 22 aprile 1869, numero 5026, sulla Amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale	64	12.
»	id.	»	id.	243	76.
»	id.	»	id.	265	76.
»	id.	»	id.	400	15, 22.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1870	4 settem.	5852	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione della legge 22 aprile 1869, numero 5026, sulla Amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale	410	15.
»	id.	»	id.	412	18.
»	id.	»	id.	413	23.
»	id.	»	id.	418	23.
»	id.	»	id.	422	22.
»	id.	»	id.	426	18.
»	id.	»	id.	427	22.
»	id.	»	id.	430	23.
»	id.	»	id.	431	23.
»	id.	»	id.	631	21.
1884	17 febbr.	2016	Legge sulla Contabilità generale dello Stato . . .	67	24.
1890	6 luglio	7036	R. D. riguardante l'amministrazione e la contabilità dei Comuni e delle provincie in armonia colle norme della legge e del regolamento sull' amministrazione e contabilità generale dello Stato.	—	11.

Impiegati civili e militari - Stipendii - Pensioni.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1850	27 giugno	1049	Legge relativa alle giubilazioni militari della armata di terra	—	84.
»	id.	»	id.	11	85.
»	id.	»	id.	14	85.
»	id.	»	id.	18	104.
»	id.	»	id.	24	48.
1852	25 magg.	1376	Legge sullo stato degli ufficiali dell'Armata di terra e di mare . . .	—	48.
»	28 magg.	1374	Legge che stabilisce una ritenuta		

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1864	12 magg.	1777	R. D. contenente disposizioni pel servizio di liquidazione delle pensioni presso la Corte dei Conti.	1-69	87.
»	id.	»	id.	69	81, 86.
»	18 dicem.	2034	Legge sulla ritenuta degli stipendii, maggiori assegnamenti e pensioni degli Impiegati civili e militari al servizio dello Stato .	—	100.
1865	7 febbr.	2143	Legge portante modificazioni a quella del 27 giugno 1850 sulle pensioni militari . .	—	84, 85, 105.
»	id.	»	id.	5	104.
»	23 aprile	2247	Legge colla quale sono dati provvedimenti relativi ai compromessi politici mitari circa le interruzioni di servizio per causa politica.	—	82, 84.
»	5 giugno	2346	R. D. contenente l'ordinamento degl'Impiegati civili chiamati al disimpegno di servizii contabili dipendenti dal Ministero della Guerra.	—	47.
»	id.	»	id.	3	48.
1872	2 luglio	894	Legge per la computazione a favore degl'Impiegati, pel conseguimento della pensione, della interruzione di servizio per causa politica . . .	—	82, 83.
1878	16 dicem.	4646	Legge che istituisce il monte pensioni per i pubblici insegnanti		

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1888	23 dicem.	5858	Legge portante modificazioni a quella del 16 dicembre 1878 n. 4646 (serie 2ª) concernente il monte delle pensioni per l'insegnanti delle scuole elementari. . . .	22	102, 103.
»	id.	»	id.	29	43, 44.
»	id.	»	id.	31	43, 44.
1889	3 marzo	6013	R. D. che approva il Regolamento per l'applicazione della legge 23 dicembre 1888 numero 5858 (serie 3ª) sul monte delle pensioni per gl'insegnanti pubblici delle scuole elementari . . .	8	43, 44.
»	id.	»	id.	48	42, 43, 44.
1893	15 giug.	279	Legge che converte il debito vitalizio attuale e per le pensioni degl'impiegati civili e militari. . . .	8	81.
»	id.	»	id.	10	77, 78.

Leggi sui Lavori Pubblici.

1859	20 nov.	3754	Legge sull'ordinamento del servizio delle Opere pubbliche. . . .	346	97.
»	id.	»	id.	231	98.
1863	21 ottobr.	1528	R. D. di approvazione di due Regolamenti e Tabelle pel definitivo ordinamento della sorveglianza e del sindacato delle strade ferrate concesse all'industria privata	—	97, 98.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1866	29 nov.	3356	R. D. che approva la Convenzione stipulata tra i Ministri dei Lavori Pubblici e della Finanze, ed i rappresentanti delle Società Vittorio Emanuele per la continuazione dei lavori delle ferrovie Calabro-Sicule	—	98.
1868	31 agosto	4587	Legge che approva la Convenzione per assicurare il proseguimento delle linee che compongono la rete ferroviaria delle Calabrie e della Sicilia. . .	3	98.
1870	28 agosto	5858	Legge che approva le Convenzioni colle Società delle strade ferrate Romane, Meridionali, di Savona e Sarde, ed altri provvedimenti riguardanti le strade ferrate	—	98.
»	id.	»	id.	7	99.
1879	29 luglio	5002	Legge che autorizza la costruzione delle linee ferroviarie di complemento	—	99.

Leggi e Regolamenti sulle pubbliche Istituzioni di beneficenza.

1850	21 dicem.	1119	R. D. col quale è è approvato il Regolamento per gl'Istituti di carità e di beneficenza.	211	55.
»	id.	»	id.	225	55.
»	id.	»	id.	234	54.
»	id.	»	id.	488	54.
»	id.	»	id.	489	54.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1862	3 agosto	753	Legge sull'Amministrazione delle Opere pie. . . .	—	61.
»	id.	»	id.	37	54.
»	27 nov.	1007	R. D. col quale è approvato il regolamento per la esecuzione della legge 3 agosto 1862 sull'Amministrazione delle Opere pie. . . .	67	54.
1890	17 luglio	6972	Legge sulle pubbliche Istituzioni di beneficenza. . .	—	61.
»	id.	»	id.	1	32.
»	id.	»	id.	11	71.
»	id.	»	id.	29	32, 33.
»	id.	»	id.	30	32, 33.
»	id.	»	id.	36	35, 34.
1891	5 febbr.	99	R. D. che approva il Regolamento per l'esecuzione della legge sulle Istituzioni pubbliche di beneficenza.	2	32.
»	id.	»	id.	45	32, 60.
»	id.	»	id.	62	32.
»	id.	»	id.	63	33.
»	id.	»	id.	66	34, 35.

Leggi diverse.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1859	13 nov.	3725	Legge sulla pubblica istruzione.	—	43.
1865	26 genn.	2134	Legge contenente disposizioni e norme circa il riparto del prodotto delle pene pecuniarie e di altri proventi in materia penale.	—	5, 6.
»	id.	»	id.	3	6.
1869	18 dicem.	5397	R. D. che approva il Regolamento per le Intendenze di Finanza. . .	16	14.

Indice per materie.

N — NOTIFICAZIONE.

O — OPERE PIE.

P — PAGAMENTO.

PENE PECUNIARIE.

PENSIONE.

PRESCRIZIONE.

PREVARICAZIONE.

Q — QUOTE INESIGIBILI.

Parte III - Corte di Cassazione

Indice dei nomi delle parti.

Indice per articoli.

Statuto e Codici.

Leggi sul Consiglio di Stato, sulla Giustizia amministrativa, sul Contenzioso amministrativo, sui Conflitti di attribuzione, sulla Corte dei Conti e sulla Corte di Cassazione.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1862	14 agosto	800	Legge sulla Corte dei Conti. . . .	12	25.
»	id.	»	id.	23	55.
»	id.	»	id.	30	55.
»	id.	»	id.	43	25.
»	id.	»	id.	44	25.
1865	20 marzo	2248 (All. E)	Legge sul Contenzioso amministrativo.	—	5, 6, 9. 26.
»	id.	»	id.	1	29, 30.
»	id.	»	id.	2	7, 29, 44, 79.
»	id.	»	id.	3	29.
»	id.	»	id.	4	14, 18, 24, 27, 28, 30, 44, 55, 71, 73, 79, 90.
»	id.	»	id.	10	10.
»	id.	»	id.	12	29.
1875	12 dicem.	2837	Legge che istituisce due sezioni temporanee di Corte di Cassazione.	—	16.
»	23 dicem.	2852	R. D. contenente le disposizioni transitorie e tutte le altre occorrenti per l'attuazione della legge che istituisce due sezioni temporanee di Cassazione nella Capitale del Regno	6	16, 18.
»	id.	»	id.	7	17, 18.
»	id.	»	id.	8	18.
1877	31 marzo	3761	Legge sui conflitti di attribuzione .	—	3, 8, 9, 15, 18, 26.
»	id.	»	id.	1	4, 7.
»	id.	»	id.	2	4, 7, 33.
»	id.	»	id.	3	1, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 78.
»	id.	»	id.	5	4, 7, 78.
1887	26 maggio	4504	Legge con cui si dichiarano abbandonati nei giudizii avanti la Corte dei Conti, le istanze, i ricorsi e gli appelli pei quali non siasi fatta domanda di fissazione di udienza o non		

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	Oggetto	Articolo	Pagina
			siasi verificato alcun atto di procedura nel corso di tre anni . . .	—	25.
1889	2 giugno	6166	Legge sul Consiglio di Stato. .	—	1, 3, 6, 25, 26, 50.
»	id.	»	id.	21	37, 41.
»	id.	»	id.	24	2, 9, 11, 13, 14, 19, 20, 22, 27.
»	id.	»	id.	25	2, 8, 9, 10, 11, 14, 15.
»	id.	»	id.	28	22.
»	id.	»	id.	38	14, 27.
»	id.	»	id.	39	26.
»	id.	»	id.	40	2, 9, 11, 14, 15.
»	id.	»	id.	41	2, 9, 12, 14, 16, 18.
1890	1° maggio	6837	Legge sulla Giustizia amministrativa	—	1, 3, 6, 8, 45, 50.
»	id.	»	id.	1	37, 41, 46.
»	id.	»	id.	15	77, 78.
»	id.	»	id.	19	2, 9, 12, 18, 78.
»	id.	»	id.	21	14.

Imposte.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	Oggetto	Articolo	Pagina
1871	20 aprile	192	Legge concernente la riscossione delle imposte dirette	3	48.
»	id.	»	id.	5	48.
»	id.	»	id.	28	48.
»	id.	»	id.	51	69.
»	id.	»	id.	63	68.
»	id.	»	id.	72	67, 70, 71, 72.
»	id.	»	id.	73	6, 68, 69, 70, 71, 72.
1876	25 agosto	3303	R. D. che modifica il Regolamento per l'esecuzione della legge sulla riscossione delle imposte dirette .	78	48.

Leggi e regolamenti sulle Amministrazioni Comunali e Provinciali.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	Oggetto	Articolo	Pagina
1865	20 marzo	2248 (All. A.)	Legge comunale e provinciale . . .	26	65.
»	id.	»	id.	120	48.
»	id.	»	id.	121	48.
»	id.	»	id.	122	48.
»	id.	»	id.	123	48.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	Oggetto	Articolo	Pagina
1865	20 marzo	2248 (All. A)	Legge comunale e provinciale . . .	124	48.
»	id.	»	id.	126	82.
1889	10 febb.	5921	id.	29	95.
»	id.	»	id.	30	64, 65, 66.
»	id.	»	id.	52	93.
»	id.	»	id.	90	93.
»	id.	»	id.	131	95.
»	id.	»	id.	155	95, 96.
»	id.	»	id.	162	24.
»	id.	»	id.	163	24.
»	id.	»	id.	170	38, 40.
»	id.	»	id.	210	44.
»	id.	»	id.	256	82, 83.
»	id.	»	id.	257	48.
»	10 giugno	6107	Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale . .	64	48.
»	id.	»	id.	67	48.
»	id.	»	id.	68	48.
»	id.	»	id.	69	48.

Leggi sui lavori pubblici.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	Oggetto	Articolo	Pagina
1865	20 marzo	2248 (All. F)	Legge sui lavori pubblici	—	91.
»	id.	»	id.	1	2., 30.
»	id.	»	id.	2	29.
»	id.	»	id.	5	29.
»	id.	»	id.	21	40.
»	id.	»	id.	91	76, 77.
»	id.	»	id.	92	76, 77.
»	id.	»	id.	94	77.
»	id.	»	id.	206	28, 30.
»	id.	»	id.	225	29.
»	id.	»	id.	322	29.
»	id.	»	id.	342	29.
»	id.	»	id.	343	29.
»	id.	»	id.	362	16, 17, 18, 21.
»	id.	»	id.	363	16, 17, 18, 21.
»	id.	»	id.	379	29.
1868	30 agosto	4613	Legge concernente la costruzione e sistemazione delle strade comunali	—	37.
»	id.	»	id.	12	40.
»	id.	»	id.	14	40.
»	id.	»	id.	43	40.
1884	10 agosto	2644	Legge concernente le derivazioni di acque pubbliche.	25	91.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1885	27 aprile	3048	Legge per l'esercizio delle reti mediterranea, adriatica e sicula e per la costruzione delle strade ferrate complementari.	—	51.

Leggi diverse.

Data delle leggi		Num. della Raccolta Uff.	OGGETTO	Articolo	Pagina
1862	3 agosto	753	Legge sull' amministrazione delle Opere pie . . .	4	79.
»	id.	»	id.	5	79.
»	id.	»	id.	10	79.
»	id.	»	id.	14	79.
»	id.	»	id.	15	79.
1864	14 aprile	1731	Legge sulle pensioni degl'impiegati civili dello Stato.	—	32.
1872	14 genn.	715	R. D. che approva lo statuto del Regio Collegio di musica in Napoli.	43	37.

Indice per materie.

Parte IV - Monografie

INDICE GENERALE.

Indici.